Referendar
Ernst Brensing

Die Einzelstaaten im Bundesstaate
als Völkerrechtssubjekte

E. Brensing
Würzburg
1912

Die Einzelstaaten im Bundesstaate als Völkerrechtssubjekte

Inaugural-Dissertation

verfaßt und der

hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Kgl. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur

Erlangung der rechts- und staatswissenschaftlichen Doktorwürde

vorgelegt von

Referendar Ernst Brensing

aus

Wallefeld

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

Cöln

Buchdruckerei Beyer & Schmeißer

1913

Referent:

Professor Dr. R. Piloty.

Gedankenordnung.

Einleitung.

I. Der Bundesstaat als selbständiges Völkerrechtssubjekt.

II. Einfluß der Gründung des Bundesstaates auf das Wesen der ihn bildenden Einzelstaaten.

III. Teilung der staatlichen Aufgaben im Inneren zwischen der Bundesgewalt und den Gliedstaaten

IV. Die Verfassungsänderung als Mittel zur Zentralisation der staatlichen Funktionen.

Hauptteil. Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Einzelstaaten im Bundesstaate.

I. Die vollkommene völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der zur Völkerrechtsgemeinschaft gehörigen Staaten.

II. Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Einzelstaaten in den drei bedeutenderen modernen Bundesstaaten.

A) Das Kriegsrecht.

1) Nach der nordamerikanischen Bundesverfassung steht das Kriegsführungsrecht allein der Bundesgewalt zu, den Einzelstaaten ist in Fällen dringender Gefahr ein Notwehrrecht eingeräumt.

2) Den Schweizer Kantonen ist ebenfalls das Kriegsrecht entzogen, jedoch gibt auch ihnen die Verfassung ein Notwehrrecht, wenn ein Angriff auf ihr Gebiet erfolgt.

3) Auch den deutschen Einzelstaaten ist das Recht entzogen, untereinander und mit ausländischen Staaten Kriege zu führen.

B) Das Recht der Einzelstaaten im Bundesstaate, Staatsverträge abzuschließen.

1) Wesen des völkerrechtlichen Vertrages.

2) Zusammenhang des Vertragsschließungsrechtes mit dem Gesetzgebungsrecht und die sich daraus ergebende Richtschnur zur Bestimmung des Umfanges des einzelstaatlichen Vertragsrechtes.

3) Die Vertragsschließungsbefugnis der Einzelstaaten in den drei bedeutenderen Bundesstaaten.

a) Das Vertragsschließungsrecht der Einzelstaaten in den Vereinigten Staaten von Nordamerika.

b) Das Vertragsschließungsrecht der Schweizer Kantone.

c) Die Befugnis der deutschen Einzelstaaten, Staatsverträge abzuschließen.

1) Gebiete, für die ein einzelstaatliches Vertragsschließungsrecht ausgeschlossen ist.

2) Gebiete, bei denen das Vertragsschließungsrecht des Reiches mit dem der Einzelstaaten konkurriert.

3) Gebiete, die der freien Befugnis der Einzelstaaten unterliegen.

4) Verträge der Einzelstaaten über ihr Staatsgebiet.

5) Verträge der Einzelstaaten über die ihnen durch Reservatrechte vorbehaltenen Materien.

6) Einfluß einer Kompetenzerweiterung seitens des Reiches auf das Vertragsschließungsrecht und die bestehenden Staatsverträge der Einzelstaaten.

C) Das Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten.

1) Den Gliedstaaten der nordamerikanischen Union und den Schweizer Kantonen ist das Gesandtschaftsrecht durch die Verfassung entzogen.

2) Dagegen ist den deutschen Einzelstaaten das Recht geblieben, fremde Gesandten und Konsuln zu empfangen und ihrerseits Gesandte an fremde Höfe zu schicken.

Schluß. Die Einzelstaaten im Bundesstaate sind Subjekte des Völkerrechts geblieben; ihre völkerrechtliche Handlungsfähigkeit ist lediglich beschränkt durch die Bundesverfassungen und durch solche Grundsätze, die im Charakter des Bundesstaates liegen.

Der Bundesstaat
als selbständiges Völkerrechtssubjekt.

Die Frage nach der Möglichkeit des Bundesstaatsbegriffes wird von der herrschenden Meinung in der staatsrechtlichen Literatur bejaht. Es gibt nur wenige Schriftsteller[1]), die den Bundesstaat als Staatsform zwischen Staatenbund und Einheitsstaat nicht anerkennen. Nach ihrer Ansicht sind die als „Bundesstaaten" bezeichneten Gemeinwesen entweder Staatenbunde oder Einheitsstaaten. Und doch unterscheidet sich der Bundesstaat von beiden Staatsformen ganz erheblich. Er vereinigt zwar — zu einer einheitlichen Gestaltung verschmolzen — charakteristische Merkmale beider Staatsformen, sowohl des Einheitsstaates wie des Bundes. Mit diesem hat er gemein, daß er sich aus Staaten zusammensetzt; dagegen stellt er gleich einem Einheitsstaate ein selbständiges aus Menschen zusammengesetztes Gemeinwesen dar mit einer prinzipiell alle Zwecke des menschlichen Lebens umfassenden Aufgabe und Zuständigkeit.[2])

Auf der einen Seite besteht aber ein wesentlicher Unterschied zwischen Bundesstaat und Einheitsstaat. Dieser ist in kommunale Verwaltungsbezirke eingeteilt, d. h. Organe, die den Willen der Staatsgewalt zur Ausführung bringen, ohne selbständigen Herrschaftswillen, ohne eigene Machtsphäre. Jener setzt sich zusammen aus Staaten, d. h.

---

[1]) z. B. v. Seydel, a. a. O., S. 8 ff.

[2]) Brie, Theorie d. Staatenverbindungen, S. 95.

selbständigen (autonomen) Rechtssubjekten mit eigenen Herrschaftsrechten, mit eigenen staatlichen Aufgaben und eigenen Organen zu deren Erfüllung. (Ueber den Staatscharakter der Einzelstaaten siehe folgenden Abschnitt.)

Andererseits ist der Bundesstaat in seinem Wesen grundverschieden von dem des Staatenbundes. Dieser ist ein Rechtsverhältnis, eine vertragsmäßige Vereinigung selbstständiger, souveräner Staaten zur gemeinsamen Wahrnehmung gemeinschaftlicher Interessen, zur gemeinsamen Ausübung gewisser, vornehmlich äußerer Hoheitsrechte. Der Bundesstaat dagegen ist eine selbständige juristische Persönlichkeit des öffentlichen Rechtes mit eigenen Herrschaftsrechten, mit eigenen Organen zur Durchführung seiner staatlichen Aufgaben. Seine selbständige Staatspersönlichkeit offenbart sich in mannigfacher Weise. Er bestimmt selbst seine innere Organisation; er gibt sich diejenige Verfassung, die er will. Durch eigene Organe erläßt er diejenigen Gesetze, wie sie ihm nützlich erscheinen, mit der Wirkung, daß diese den Gesetzen der Gliedstaaten vorgehen. In seinem Gesetzgebungsrecht ist er nicht durch eine über ihm stehende Gewalt beschränkt. Als Staat besitzt er auch ein eigenes Gebiet, das Bundesgebiet. Für dieses steht ihm auch die Gebietshoheit zu, d. h. das Recht, die Einwirkung jeder fremden Gewalt von demselben auszuschließen. Diese Gebietshoheit des Bundesstaates ist jedoch insoweit beschränkt, als den Gliedstaaten für ihre Gebiete nach Maßgabe der zwischen ihnen und der Bundesgewalt stattfindenden Kompetenzverteilung eine Territorialhoheit zusteht.

Vor allem aber zeigt sich die selbständige Staatspersönlichkeit des Bundesstaates auch im völkerrechtlichen Verkehr mit ausländischen Staaten. Der Centralgewalt steht die Leitung der äußeren Politik zu, um sie einheitlich und machtvoll zu gestalten. Das Recht der Anerkennung neu

gebildeter Staaten hat allein der Bundesstaat. Nur er nimmt Teil an den wichtigeren Konferenzen der zur Völkerrechtsgemeinschaft gehörenden Staaten; eine selbständige Vertretung der Einzelstaaten findet nicht statt. Auch schickt er Gesandte an auswärtige Höfe und empfängt solche; er richtet ferner Konsulate in ausländischen Staaten ein. Er schließt Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten. Dem Bundesstaate steht das Recht zu, Kriege zu führen und Frieden zu schließen; er darf über die Streitkräfte seiner Gliedstaaten zu Wasser und zu Lande verfügen.

Der Bundesstaat als solcher besitzt in vollkommenem Maße alle Machtbefugnisse, welche das Völkerrecht den Staaten als Subjekten des Völkerrechts gewährt: der Bundesstaat ist ein selbständiges Glied der Völkerrechtsgemeinschaft, ein Völkerrechtssubjekt.

Einfluß der Gründung des Bundesstaates auf das Wesen der ihn bildenden Einzelstaaten.

Eine der in der staatsrechtlichen Literatur am meisten umstrittenen Fragen ist die, wer im Bundesstaate Inhaber der Souveränität ist, d. h. der obersten, höchsten Rechtsmacht, welche keine andere mehr über sich hat.[1]) Nach der von Waitz aufgestellten Theorie, die lange Zeit die unbestrittene Herrschaft in der staatsrechtlichen Literatur behauptet hat, findet im Bundesstaate eine Teilung der Souveränität zwischen der Centralgewalt und den Einzelstaaten statt, indem auf gewissen Gebieten die Centralgewalt, auf anderen die

1) Laband a. a. O. I, S. 52.

Gliedstaaten souverän seien.[1]) Es ist das bleibende Verdienst von Seydels[2]), zuerst in scharfsinniger Weise darauf hingewiesen zu haben, daß die Souveränität als oberste und höchste Gewalt begrifflich unteilbar sei. Daraus schließt von Seydel weiter — wie eingangs schon angedeutet — die Unhaltbarkeit des Bundesstaatsbegriffes, indem er von dem Grundsatz ausgeht, daß die Souveränität wesentlich zum Begriffe eines Staates gehöre, daß also ein Staat ohne Souveränität undenkbar sei. Bei einer Staatenverbindung blieben die Gliedstaaten entweder souverän, dann läge ein Staatenbund vor, oder sie verlören ihre Souveränität an eine Zentralgewalt, dann läge ein Einheitsstaat vor.

Der von v. Seydel vertretene Grundsatz, daß Staaten ohne Souveränität undenkbar seien, hat lange Zeit die Literatur beherrscht. G. Meyer[3]) hat zum erstenmale mit dieser Anschauung gebrochen. Indem er alle diejenigen Gemeinwesen als Staaten bezeichnet, „welche die Befugnis besitzen, politische Aufgaben selbständig, d. h. nach eigenen Gesetzen zu erfüllen und ihre Verfassung selbständig, d. h. durch eigene Gesetze zu regeln", hält er die Souveränität zum Wesen des Staatsbegriffes für nicht erforderlich. Seine Ansicht ist die herrschende geworden. Die Souveränität ist zwar die höchste und vollkommenste Eigenschaft des Staates, jedoch wird durch sie nicht die Staatsqualität bedingt. Es gibt wohl Staaten ohne Souveränität. Durch diese Annahme ist die Möglichkeit des Bundesstaatsbegriffes gegeben: die Einzelstaaten im Bundesstaate haben bei dessen Gründung die Souveränität auf den Gesamtstaat übertragen, dafür aber einen Anteil an der Ausübung der Souveränitäts-

---

[1]) Derselben Ansicht: Orelli, a. a. O., S. 26, und Rüttimann, a. a. O., S. 49.

[2]) v. Seydel a. a. O., S. 8.

[3]) Meyer, Staatsrecht. Erört. S. 2.

rechte durch die Zentralgewalt erhalten. Wenn sie nun auch die Souveränität eingebüßt haben — sie sind von nun ab einer höheren Macht, der Bundesgewalt, unterworfen — hören sie jedoch damit nicht auf, Staaten zu sein.[1])

Ihr Staatscharakter äußert sich vielmehr weiter in mannigfacher Weise. Sie üben eine öffentlich rechtliche Herrschaft kraft eigenen Rechtes aus, nicht kraft Delegation, wie Zorn behauptet — die Hoheitsrechte sind ihnen beim Eintritt in den Bundesstaat verblieben, so weit sie ihnen nicht durch die Bundesverfassung entzogen sind — auch nicht — wie die kommunalen Verwaltungsbezirke im Einheitsstaate — als Organe, derer sich eine höhere Macht zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Durchführung ihres Willens bedient, sondern als selbständige Rechtssubjekte mit eigener Machtsphäre, mit eigener Willens- und Handlungsfreiheit.[2]) Es kommt ihnen eine prinzipiell alle Seiten des menschlichen Lebens umfassende Aufgabe und Kompetenz zu. Sie besitzen eine eigene Verfassung, ein besonderes Staatsgebiet, in welchem sie eigene Verwaltung, Gesetzgebung und Rechtspflege ausüben.

Eine ausdrückliche Anerkennung des Staatscharakters der Einzelstaaten im Bundesstaate liegt im Artikel 3 der Schweizer Bundesverfassung. Wenn dieser die Kantone als

---

[1]) Anderer Meinung: Zorn I, S. 84. Er behauptet, daß die Einzelstaaten bei ihrem Eintritt in den Bundesstaat aufhörten, Staaten zu sein, weil ihnen „das erste Essentiale des Staatsbegriffes, die Souveränität, fehle. Nur angesichts der historischen Reminiscenzen, daß der Sprachgebrauch die Einzelstaaten noch als „Staaten" bezeichne, will er vom Standpunkte des Staatsrechtes nicht dagegen eifern". Aus dem Mangel der Souveränität der Einzelstaaten folgert Zorn weiter, daß sämtliche nur erdenklichen Hoheitsrechte der Zentralgewalt zuständen und daß die Einzelstaaten ihre Hoheitsrechte kraft Delegation von der Zentralgewalt besäßen.

[2]) Laband I, S. 59.

souverän bezeichnet, „soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist", so kann das nur den Sinn haben, daß den Kantonen beim Eintritt in die Schweizerische Eidgenossenschaft durch die Verfassung garantiert worden ist, daß sie auch nach der Gründung des Bundes ihren Staatscharakter behalten sollen. Souverän sind wegen ihrer Unterordnung unter die Bundesgewalt auch die Schweizer Kantone nicht.

Teilung der staatlichen Aufgaben im Innern zwischen der Bundesgewalt und den Gliedstaaten.

Die beiden ersten Abschnitte der Einleitung galten der Feststellung eines doppelten:

1. der Bundesstaat als solcher ist selbständiges souveränes Rechtssubjekt und tritt als solches im völkerrechtlichen Verkehr mit anderen Staaten auf, andererseits

2. die Einzelstaaten haben zwar beim Eintritt in den Bundesstaat ihre Souveränität verloren, sind aber Staaten geblieben.

Diese beiden Sätze sind grundlegend für die nachfolgende Darstellung; denn einerseits wäre es ein müßiges Beginnen, den Charakter der Einzelstaaten als Völkerrechtssubjekte besonders nachweisen zu wollen, wenn man dem Bundesstaate selbst nicht diese Eigenschaft zuerkennen würde. In diesem Falle könnte es keinem Zweifel unterliegen, daß die Einzelstaaten beim Eintritt in den Bundesstaat Völkerrechtssubjekte bleiben müßten. Würden andererseits die Einzelstaaten beim Eintritt in den Bundesstaat aufhören,

Staaten zu sein, so fiele damit in gleicher Weise der Grund weg zum Nachweise, ob sie Völkerrechtssubjekte geblieben sind. Wenn sie aufhören, Staaten zu sein, so müssen sie in gleicher Weise aufhören, Völkerrechtssubjekte zu sein; denn als völkerrechtliche Subjekte können nur Staaten in Betracht kommen.

Bevor wir erörtern, inwieweit den Einzelstaaten im Bundesstaate nach ihrem Eintritt in denselben noch eine völkerrechtliche Handlungsfähigkeit zusteht, ist zunächst die Frage zu behandeln, inwieweit ihnen im Innern staatliche Hoheitsrechte geblieben sind. Beide Fragen hängen eng miteinander zusammen, denn die Befugnis der Einzelstaaten, im Völkerverkehr selbständig handelnd aufzutreten, setzt immer ein korrespondierendes Hoheitsrecht im Innern voraus.

Anschließend an die Erörterung der inneren Kompetenzverteilung wäre die Möglichkeit einer Kompetenzerweiterung der Zentralgewalt im Innern zu behandeln; denn eine derartige Kompetenzerweiterung muß notwendig auch auf die äußere Handlungsfähigkeit der Einzelstaaten eine Rückwirkung ausüben.

Das Wesen des Bundesstaates verlangt nicht etwa, daß die Zentralgewalt ihre Hoheitsrechte auf alle Gebiete des staatlichen Lebens ausdehne; vielmehr kann den Gliedstaaten — wie das bei allen modernen Bundesstaaten[1]) auch der Fall

---

[1]) Als Bundesstaaten der Gegenwart sind zu nennen:

a) in Europa:

I. Das deutsche Reich seit dem 1. Januar 1871;

II. Die schweizerische Eidgenossenschaft seit 1848 (heutige Verfassung von 1874);

b) in Amerika:

I. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika seit 1787;

II. Die Argentinische Konförderation (Verfassung von 25. Sept. 1860).

ist — ein mehr oder weniger umfangreicher Kreis von staatlichen Aufgaben geblieben sein. In dieser Teilung der staatlichen Aufgaben zwischen der Zentralgewalt und den Gliedstaaten liegt gerade das Wesen des Bundesstaates. Jeder Teil bewegt sich in der ihm zugewiesenen Sphäre grundsätzlich frei von der anderen, abgesehen von den Beschränkungen, die sich für die Gliedstaaten aus ihrer Unterordnung unter den Gesamtstaat ergeben. Soweit im Bundesstaate die Zentralisation reicht, verschwindet jede Scheidewand zwischen den Völkern und den Gebieten der Einzelstaaten, und gleicht der Bundesstaat dem Einheitsstaat: bezüglich der nichtzentralisierten Sphäre führen die Einzelstaaten ein getrenntes, von einander unabhängiges Dasein.[1])

Die Richtschnur, nach der die staatlichen Aufgaben zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten verteilt sind, enthalten die Präambeln der einzelnen Bundesverfassungen.[2]) Danach ist der Gesamtstaat nur insoweit zur Verwirklichung

---

III. Die mexikanische Republik (Verfassung von 1857).

IV. Die Vereinigten Staaten von Kolumbia (seit 1863).

V. Die Vereinigten Staaten von Venezuela (Verfassung von 1864).

Für die nachfolgende Darstellung sollen jedoch nur das Deutsche Reich, die Schweiz und die Vereinigten Staaten von Nord-Amerika berücksichtigt werden. Die anderen mittel- und südamerikanischen Bundesstaaten können wir in dieser Erörterung außer Betracht lassen, weil ihre Verfassungen derjenigen der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika nachgebildet und auch noch zu keiner festen Konsolidierung ihrer Verhältnisse gelangt sind. (G. Meyer, S. 38.)

[1]) Rüttimann I, § 60.

[2]) a) Deutsche Reichsverfassung:

„Seine Majestät ..... schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes ....."

des Staatszweckes berufen, als diesem durch die Gliedstaaten keine volle Befriedigung zu teil wird. Aus diesem Grunde liegt allen Bundesverfassungen der Gedanke der Subsidiarität des Bundesstaatszweckes zu Grunde. Bei der Gründung des Bundesstaates hat man die volle Staatsgewalt der Einzelstaaten zum Ausgang genommen, sodaß die Zentralgewalt juristisch als eine Beschränkung der Staatsgewalt der Einzelstaaten erscheint. Ihnen sind daher alle staatlichen Befugnisse geblieben, die ihnen nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassungen entzogen sind. Diese enthalten daher eine positive Aufführung derjenigen innerstaatlichen Befugnisse, die zur Machtsphäre der Zentralgewalt gehören.[1]) Daher

---

b) Schweizer Bundes-Verfassung:

„Die Schweizerische Eidgenossenschaft, in der Absicht, den Bund der Eidgenossen zu befestigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern, hat nachstehende Verfassung angenommen:

vergl: auch Artikel 2:

„Der Bund hat zum Zweck Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen Außen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt"

c) Unionsverfassung:

„We, the people of the United States, in order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquillity, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America."

[1]) a) Deutsche Reichsverfassung Art. 3 und 4.

b) Unionsverfassung:
Art. 1, Sekt. 8, Zuständigkeit des Kongresses.
Art. 2, Sekt. 2, Exekutivgewalt des Präsidenten;
Art. 3, Sekt. 2, richterliche Gewalt der Unionsgerichte.

c) Schweizer Bundes-Verfassung: allgemeine Bestimmung in Abschnitt 1.

spricht bei der innerstaatlichen Kompetenzabgrenzung zwischen Zentralgewalt und Einzelstaaten die Vermutung für die Zuständigkeit der Einzelstaaten, d. h. diese sind für alle Materien zuständig, die ihnen nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassungen entzogen sind.

Die Verfasssungsänderung als Mittel zur Zentralisation der staatlichen Funktionen.

Wie oben ausgeführt, treffen die einzelnen Bundesverfassungen ausdrückliche Bestimmungen darüber, welche Angelegenheiten zur Kompetenz der Zentralgewalt gehören. Damit ist ihrer Machtsphäre jedoch nicht eine für immer unabänderliche Schranke gesetzt, vielmehr ist eine Erweiterung ihrer innerstaatlichen Kompetenz im Wege der Verfassungsänderung möglich. Diese ist in den einzelnen Bundesstaaten an verschiedene Voraussetzungen geknüpft. Der Artikel 78, Abs. 1 der deutschen Reichsverfassung legt die Kompetenz-Erweiterung seitens des Reiches in die Hände seiner zur Gesetzgebung berufenen Organe und bestimmt, daß eine Verfassungsänderung als abgelehnt gilt, wenn im Bundesrate 14 Stimmen dagegen sind. Die Schweizer Bundes-Verfassung[1]) und die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika[2]) knüpfen eine Kompetenzerweiterung noch an weitere Voraussetzungen. Hier ist die Zustimmung einer dreiviertel Mehrheit der Einzelstaaten erforderlich, dort be-

---

[1]) Schweizer Bundes-Verfassung, Art. 119 und 121.

[2]) Unionsverfassung, Art. 5.

darf eine Verfassungsänderung der Annahme von seiten der Mehrheit des Volkes und der Kantone.

Durch die Kompetenzerweiterung ist es der Zentralgewalt in die Hand gegeben, allmählich immer neue Gebiete in ihre Kompetenzsphäre zu ziehen. Sie könnte also sämtliche den Einzelstaaten verbliebenen Hoheitsrechte diesen entziehen. Dadurch würden die Einzelstaaten zur Bedeutung von kommunalen Verwaltungskörpern herabsinken, der Bundesstaat andererseits sich in einen Einheitsstaat verwandeln.

Die Bedeutung einer innerstaatlichen Kompetenzerweiterung für die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Einzelstaaten ist weiter unten darzulegen.

Die vollkommene völkerrechtliche Handlungsfähigkeit.

In folgendem soll nun dargestellt werden, inwieweit die Einzelstaaten nach ihrem Eintritt in den Bundesstaat eine völkerrechtliche Handlungsfähigkeit behalten haben, d. h. inwieweit sie noch als Gliedstaaten eines Bundesstaates sich durch selbständig abgegebene oder entgegengenommene Willenserklärungen verpflichten und berechtigen können. Das Völkerrecht gewährt den zu seiner Gemeinschaft gehörenden Staaten diese Handlungsfähigkeit in gleichem Umfange, indem es von der grundsätzlichen Gleichstellung dieser Staaten ausgeht. Die vollkommene völkerrechtliche Handlungsfähigkeit eines Staates äußert sich nach drei Seiten:

1. in dem Rechte, Kriege zu führen und Frieden zu schließen; *(ius belli et pacis.)*

2. in der Befugnis zum Abschluß von Staatsverträgen. *(ius fœderum et tractatuum)*

3. in der Unterhaltung des völkerrechtlichen Verkehrs durch ständige diplomatische Agenten. *(ius legationum.)*

Inwieweit diese Rechte den Gliedstaaten in den drei bedeutenderen Bundesstaaten zustehen, bildet den Gegenstand der nachfolgenden Darstellung.

Das Kriegsrecht.

Das Kriegsrecht, d. h. das Recht, Kriege zu führen und Frieden zu schließen und gewisse im Völkerrecht anerkannte Gewaltmaßregeln auch außerhalb des Kriegszustandes gegen andere Staaten in Anwendung zu bringen, ist das vollkommenste Zeichen der Unabhängigkeit eines Staates. Wie oben gesagt, steht im Bundesstaate dieses Recht der Zentralgewalt zu; ja, es ist ein Hauptgrund für seine Entstehung, im Kriege die Streitkräfte aller Einzelstaaten zu vereinigen, um dem Auslande machtvoller gegenüber treten zu können. Indem nun die Bundesverfassungen das Kriegsrecht auf die Zentralgewalt übertragen, übernimmt diese den Schutz der Einzelstaaten dem Auslande gegenüber. Sie hat sowohl die Rechte und Interessen der Gliedstaaten wie ihre eigene zu schützen und zu fördern. Wenn dem Bundesstaate als solchem das Kriegsrecht zusteht, so zwingt diese Tatsache nicht unbedingt zu dem Schlusse, daß es den Einzelstaaten damit entzogen sein müsse. Aus den ausdrücklichen Bestimmungen und dem Sinne der einzelnen Bundesverfassungen geht hervor, inwieweit den Einzelstaaten die Befugnis geblieben ist, selbständig Krieg zu führen und Frieden zu schließen.

Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika gibt dem Kongreß das Recht, Kriege mit fremden Staaten zu führen, ständige Truppen zu halten oder eine Kriegsflotte auszurüsten.[1]) Die Einzelstaaten dürfen nur mit Genehmigung des Kongresses Truppen und Kriegsschiffe

---

[1]) Unionsverfassung, Art. 1, sekt. 8.

The Congreß shall have power . . . .
§ 10. to declare war . . . .
§ 11. to raise and support armies . . . .
§ 12. to provide and maintain a navy.

halten. In gleicher Weise verbietet ihnen die Verfassung, mit ausländischen Staaten oder mit anderen Bundesstaaten Krieg zu führen. Nur wenn ein Einfall in ihr Gebiet stattgefunden hat oder Gefahr besteht, daß ein solcher erfolgt und ohne Verzug gehandelt werden muß, dürfen sie sich ausnahmsweise zur Wehr setzen.[1])

Auch die Schweizer Bundesverfassung entzieht den Kantonen grundsätzlich das Kriegsrecht. Nach Artikel 8 der Bundesverfassung hat der Bund allein das Recht, Kriege zu erklären und Frieden zu schließen. Doch steht auch den Schweizer Kantonen ausnahmsweise ein Notwehrrecht zu. Wenn nämlich einem einzelnen Kanton vom Auslande plötzlich Gefahr droht, so ist die Regierung dieses Kantons verpflichtet, die Nachbarkantone zur Hilfe zu mahnen und gleichzeitig die Bundesbehörden zu benachrichtigen. Die gemahnten Kantone sind dann zur Hilfeleistung verpflichtet.[2]) Jeder Kanton ist in diesem Falle auch verpflichtet, den zur Hilfe eilenden Truppen den Durchzug durch ihre Gebiete zu gestatten.[3]) Dieses Recht der einzelnen Kantone, sich bei einem Angriff selbst zur Wehr zu setzen, hat heutzutage keine praktische Bedeutung mehr, da bei den Fortschritten der Telegraphie die Anzeige an die Bundesbehörde so schnell erfolgen kann, daß deren Entscheidung eingeholt und die Anordnung der Verteidigung des Landes in Bern nachgesucht werden kann.[4])

---

[1]) Unionsverfassung, Art. 1, Sekt. 10, § 3.
No state shall, without the consent of Congreß lay any Duty of Tonnage; keep Troops or Ships of War in time of Peace, enter into any Agreement or Compact with another State or with a foreign Power or engage in War unless actually invaded, or in such imminent Danger as will not admit of Delay.

[2]) Schweizer Bundesverfassung, Art. 15.

[3]) Schweizer Bundesverfassung, Art. 15.

[4]) Rüttiman, a. a. O. II, S. 26.

Streitigkeiten der Kantone untereinander sollen auf friedlichem Wege erledigt werden und nicht zum Bürgerkrieg führen.[1]) Die Entscheidung über Streitigkeiten der Kantone nicht staatsrechtlichen Inhalts untereinander oder mit dem Bunde steht den Bundesgerichten zu.[2]) Sofern die Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur sind, gehört ihre Entscheidung vor die Bundesversammlung.[3])

Die deutsche Reichsverfassung entzieht den Einzelstaaten nicht ausdrücklich das Recht, Kriege mit auswärtigen Staaten zu führen. Nur bezüglich der Streitigkeiten der Einzelstaaten untereinander bestimmt Artikel 76 der Reichsverfassung, daß diese Streitigkeiten, sofern sie nicht privatrechtlicher Natur und daher von den kompetenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind, auf Anrufen des einen Teiles vom Bundesrate erledigt werden. Im übrigen trifft die Reichsverfassung bezüglich des Kriegsrechtes im Artikel 11 nur die Bestimmung, daß dem Kaiser das Recht zustehe, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen. Ob durch diese Bestimmung den deutschen Einzelstaaten das Kriegsrecht genommen ist, ist eine in der Literatur viel umstrittene Frage. So führt Schwartz[4]) aus, durch die beiden Bestimmungen in Artikel 11, Abs. 1 und 76, Abs. 1 der Reichsverfassung sei das Recht der deutschen Einzelstaaten, untereinander und mit fremden Staaten Krieg zu führen, keineswegs beseitigt. Artikel 11 bezöge sich

---

[1]) Schweizer Bundesverfassung, Art. 14:
„die Kantone sind verpflichtet, wenn Streitigkeiten unter ihnen vorfallen, sich jeder Selbsthilfe, sowie jeder Bewaffnung zu enthalten und sich der bundesmäßigen Entscheidung zu unterziehen".

[2]) Schweizer Bundesverfassung, Art. 101, 102 und 105.

[3]) Art. 74, Ziffer 16.

[4]) Schwartz, a. a. O. zu Art. 48.

nur auf Kriege des Reiches als solches, und Artikel 76, Abs. 1 gebe dem Bundesrate die Entscheidung nur auf Anrufen einer Partei, also nicht dann, wenn keine Partei ihn anriefe. Wenn nun auch die deutschen Einzelstaaten das Kriegsrecht behalten hätten, so könnten sie es doch nicht ausüben, da es einerseits keine Kriegsmarine der Einzelstaaten gebe und andererseits auch die ganze Landmacht des Reiches im Frieden — excl. des bayrischen Kontingentes — und noch entschiedener im Kriege — incl. desselben — unter dem Oberbefehl des Kaisers stehe.[1]) Dieser Ansicht ist jedoch nicht beizupflichten; daß den deutschen Einzelstaaten das Kriegsrecht genommen, liegt in gleicher Weise in dem Charakter des Reiches als Bundesstaat begründet, wie es auch dem Sinne der Reichsverfassung entspricht. Wenn einerseits die deutschen Einzelstaaten „einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes" schließen, wenn sie andererseits auf ein eigenes Heer verzichtet und eingewilligt haben, daß „die gesamte Landmacht des Reiches ein einheitliches Heer bilden wird, welches im Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht", so liegt darin zweifellos ein Verzicht auf das Recht, selbständig Kriege zu führen.[2]) Es gibt also weder einen Krieg eines deutschen Einzelstaates gegen einen ausländischen Staat, noch einen solchen eines Auslandsstaates gegen einen deutschen Einzelstaat. Das Reich hat es übernommen, letzten Endes durch einen Reichskrieg, die Bundesstaaten gegenüber dem Auslande zu schützen und ihre Interessen und Ansprüche fremden Staaten

[1]) Aehnlich Brie, Theorie d. Staatenverb., S. 107 f.

[2]) v. Seydel, Kommentar S. 160;
„Daß die Einzelstaaten nicht mehr auf eigene Hand Krieg führen dürfen, ist zwar nicht eigens gesagt, liegt aber offenbar im Sinne des Bundesvertrages."

gegenüber durch die ihm zur Verfügung stehenden Machtmittel durchzusetzen.

Die Reichsverfassung gibt den Einzelstaaten nicht, wie die Verfassung der beiden anderen Bundesstaaten, ein Notwehrrecht, wenn ein Angriff auf ihre Gebiete erfolgt ist. Dagegen ist ein solches dadurch ersetzt, daß der Kaiser zu einer Kriegserklärung nicht der sonst erforderlichen Zustimmung des Bundesrates bedarf, wenn ein Angriff auf das Bundesgebiet erfolgt ist.

Das Vertragsrecht.

Wie im Privatrecht einzelne Personen oder Korporationen ihre gegenseitigen Beziehungen und Verhältnisse durch Verträge regeln können, so ist es auch den Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft möglich, ihre gegenseitigen Beziehungen durch Verträge zu ordnen. Man bezeichnet letztere als völkerrechtliche Verträge.

Der Zweck der Vertragsschließung kann ein doppelter sein. Zwei Staaten schließen einen Vertrag zur Erleichterung ihrer innerstaatlichen Aufgaben, zur Förderung von Handel und Verkehr, zur übereinstimmenden Gestaltung verschiedener Rechtsdisziplinen, über die Stellung der Untertanen des einen Staates im Gebiete des anderen. Beim Abschluß dieser Art von Staatsverträgen haben die Kontrahenten das Interesse ihrer Untertanen im Auge, um deren wirtschaftliches Wohl zu fördern. Andererseits kann ein Staat auch Verträge schließen, um nach außen machtvoller auftreten zu können, seine eigene Existenz zu wahren, seine Interessen gegenüber anderen Staaten durchsetzen zu können: er geht

Bündnisse mit anderen Staaten ein, die sich auf Krieg und Frieden beziehen, schließt Garantie- und Neutralitätsverträge. Solche Verträge können die Einzelstaaten im Bundesstaate natürlich nicht schließen, keine Schutz- und Trutzbündnisse — weil sich diese auf gegenwärtige oder zukünftige Kriege beziehen, ist ihnen das Recht zu ihrer Eingehung gleich dem Kriegsrecht entzogen —, keine Garantieverträge — weil der Garantiestaat dem andern Hülfeleistung verspricht, wenn das diesem garantierte Recht verletzt wird, die Einzelstaaten im Bundesstaate aber einer derartigen Verpflichtung nicht nachkommen können —, endlich keine Neutralitätsverträge — ein solcher würde in die alleinige Befugnis der Bundesgewalt eingreifen, über Krieg und Frieden zu bestimmen und die äußere Politik allein zu führen. Verträge der letzteren Art unterliegen also nicht dem Vertragsschließungsrecht der Einzelstaaten; sie scheiden daher aus der folgenden Darstellung aus. Für diese kommen vielmehr nur in Betracht Verträge der ersteren Art, d. h. solche, die das wirtschaftliche Wohl der Untertanen fördern sollen.

Das Wesen des völkerrechtlichen Vertrages definiert Nippold[1]) folgendermaßen: „derselbe sei ein Rechtsgeschäft zwischen zwei oder mehreren Staaten, durch welches dieselben ihren Willen in einer bestimmten Richtung einigen und diese Willenseinigung erklären". Wie der privatrechtliche Vertrag, so bezweckt auch der völkerrechtliche die Entstehung, Aenderung und Aufhebung von Rechten. Und doch ist der völkerrechtliche Vertrag in seinem Wesen und seinen Wirkungen grundverschieden von dem privatrechtlichen. Wenn zwei Staaten bezüglich einer bestimmten Materie einen Staatsvertrag schließen, so entsteht eine Bindung zunächst nur zwischen den Staaten selbst. Jeder ist verpflichet, diese

[1]) Nippold, a. a. O., S. 93.

Materie im Sinne der vertraglichen Bestimmungen im Innern zu ordnen, jeder hat das Recht, eine solche Regelung von dem anderen zu verlangen. Insofern erstreckt sich die Wirksamkeit des völkerrechtlichen Vertrages zunächst nur auf die kontrahierenden Staaten als solche, für die Behörden und Untertanen der Vertragsparteien erzeugt der Vertragsschluß zunächst keine Rechtswirkungen. Damit der Staatsvertrag diesen gegenüber rechtliche Wirksamkeit erhält, ist ein Befehl des Staates an sie erforderlich, nach den Bestimmungen des Vertrages zu handeln. Dieser Befehl kann geschehen sowohl in einem besonderen Gesetze als durch eine besondere Verordnung. Die Wirksamkeit eines Staatsvertrages äußert sich also nach zwei Seiten: zunächst in einer Bindung der kontrahierenden Staaten als solchen — man bezeichnet dies als völkerrechtliche Wirksamkeit — sodann in der Verpflichtung der Behörden und Untertanen, nach dem Inhalt des Vertrages zu handeln, — die staatsrechtliche Wirksamkeit des Vertrages.

Um den Befehl an die Behörden und Untertanen rechtsgültig erteilen zu können, muß der kontrahierende Staat die Befugnis besitzen, die betreffende Materie im Innern im Wege der Gesetzgebung frei zu ordnen. Daraus ergibt sich ein innerer Zusammenhang zwischen Gesetzgebung und Vertragschließung. Für das Vertragsschließungsrecht der Einzelstaaten gilt deshalb zunächst der Satz, daß sie nicht befugt sind, Staatsverträge abzuschließen über solche Materien, die im Innern zur Kompetenz der Bundesgewalt gehören; denn hier hat diese in gleicher Weise das alleinige Vertragsschließungsrecht, wie sie auch ausschließlich befugt ist, diese Angelegenheiten durch Gesetze zu regeln. Mangels besonderer Verfassungsbestimmungen, die den Einzelstaaten das Vertragsschließungsrecht überhaupt entziehen, muß dagegen angenommen werden, daß die Einzelstaaten über solche Ma-

terien, deren freie Regelung durch Gesetz und Verordnung ihnen im Innern zusteht, auch Staatsverträge schließen können, da es ja in ihrer Macht steht, den zur Erzeugung der staatsrechtlichen Wirksamkeit eines Staatsvertrages erforderlichen Gesetzesbefehl zu erlassen.

Aus dem engen inneren Zusammenhang zwischen Gesetzgebung und Vertragschließung ergeben sich zwei für die nachfolgende Darstellung wichtige Konsequenzen. Da in Bezug auf die meisten Angelegenheiten, die im Inneren Gegenstand der Gesetzgebung sind, auch Vereinbarungen der Staaten untereinander möglich sind, so ist der Inhalt der Staatsverträge ebenso mannigfaltig wie der der Gesetzgebung, das Betätigungsgebiet der Staatsverträge dasselbe wie das der Gesetze. Da nun der Inhalt eines Staatsvertrages durch den Gesetzesbefehl für Behörden und Untertanen verbindlich wird, so ist die Möglichkeit gegeben, daß eine Vertragssanktion mit einer anderen oder mit einer Gesetzessanktion im Widerspruch steht. In diesem Falle findet der Grundsatz Anwendung: lex posterior derogat priori, indem die gehörig verkündeten Staatsverträge eines Staates seinen Gesetzen gleich zu achten sind.

Für den Bundesstaat ergibt sich noch ein zweiter Satz. Von der Tatsache ausgehend, daß auf innerstaatlichem Gebiete sowohl dem Bundesstaate wie den Einzelstaaten eine Gesetzgebungsbefugnis zusteht, gilt im Falle einer Kollision der allgemein anerkannte Satz, daß die Gesetze des Bundes denen der Einzelstaaten vorgehen. Da nun einerseits ein von dem Bundesstaate abgeschlossener Staatsvertrag einem Bundesgesetze, ein Staatsvertrag eines Gliedstaates andererseits einem von diesem erlassenen Gesetz entspricht, so muß obiger Satz in gleicher Weise für die Staatsverträge gelten, d. h. ein Staatsvertrag des Bundesstaates muß denen der Einzelstaaten vorgehen, muß diese, soweit sie mit ihm in Widerspruch

stehen, außer Kraft setzen. Die Frage, in welchen Beziehungen die Bundesgesetzgebung zu dem Vertragschließungsrecht der Einzelstaaten steht, d. h. insbesondere, welchen Einfluß die Bundesgesetze auf die einzelstaatlichen Verträge haben, soll bei den Verhältnissen des Deutschen Reiches, wo sie allein von praktischer Bedeutung ist, erörtert werden.

Der Satz, daß die Einzelstaaten im Bundesstaate befugt sind, über alle diejenigen Materien Staatsverträge zu schließen, die ihrem freien Gesetzgebungsrecht unterliegen, gilt nur dann, wenn nicht die Bundesverfassungen das einzelstaatliche Vertragsschließungsrecht ausdrücklich beschränken oder es den Einzelstaaten ganz entziehen.

Das Vertragsschließungsrecht der Einzelstaaten in den Vereinigten Staaten von Nord-Amerika.

Die Bundesverfassung der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika legt die Befugnis, mit anderen Staaten Verträge zu schließen, in die Hand des Präsidenten, der jedoch an die Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Senatoren gebunden ist.[1]) Ueber das Recht der Einzelstaaten, Verträge untereinander oder mit fremden Staaten abzuschließen, enthält die Bundesverfassung zwei Bestimmungen. In Artikel I, Abschnitt 10, heißt es: „*No State shall enter into*

---

1) Art. 2, sekt. 2, § 2. „*He (the President) shall have power, by and with the advice of the Senate, to make treaties, provided two thirds of the senators present concur.*“

any Treaty, Alliance or Confoederation." Damit ist den Einzelstaaten untersagt, Bündnisse, politische Verträge und Verträge von größerer Bedeutung einzugehen. Artikel I, Abschnitt 10, § 3 bestimmt: „*No State shall, without the Consent of Congress, ... enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power.*" Daraus ergibt sich zweifellos, daß die Einzelstaaten mit Zustimmung des Kongresses Uebereinkünfte und Verträge von geringerer Bedeutung sowohl untereinander als auch mit fremden Staaten abschließen dürfen. Für dieses einzelstaatliche Vertragsrecht können natürlich nur solche Materien in Frage kommen, die auch im Innern zur Kompetenz der Einzelstaaten gehören. Es handelt sich daher um rein privatrechtliche Verhältnisse und Angelegenheiten von rein lokaler Bedeutung. Rüttimann[1]) rechnet hierher z. B. die Erledigung von Grenzstreitigkeiten, die gegenseitige Erleichterung des nachbarlichen Verkehrs u. a.

Ausgehend von der Berechtigung der Einzelstaaten, über die zu ihrer inneren Kompetenz gehörigen Angelegenheiten mit Zustimmung des Kongresses Staatsverträge abzuschließen, hat man in Nordamerika die Frage aufgeworfen, ob auch die Bundesgewalt befugt sei, bezüglich dieser Materie Verträge mit fremden Staaten einzugehen. Diese Frage hat auch schon mehrfach praktische Bedeutung angenommen. Die ständige Rechtssprechung hat sich für eine derartige Befugnis der Zentralgewalt entschieden. Damit stimmt die übereinstimmende Meinung der Schriftsteller überein. Diese begründen ihre Ansicht damit, daß in den Vereinigten Staaten von Nordamerika die auswärtige Politik in ihrem ganzen Umfange zentralisiert sei, daß das Recht, die auswärtigen Beziehungen der Union wahrzunehmen, allein der Bundes-

[1]) Rüttiman, a. a. O. II, S. 3.

gewalt zustehe. Damit wäre es — da ein gehörig verkündeter Bundesvertrag die Gesetze der Einzelstaaten, soweit diese mit dem ersten in Widerspruch stehen, aufhebt — der Bundesgewalt in die Hand gegeben, die Gesetze der Einzelstaaten außer Kraft zu setzen. Daß diese Folgerung auch dem Sinne der nordamerikanischen Verfassung entspricht, ergibt sich aus Artikel 6, Abschnitt 2: „ . . . . *all treaties made or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the Land; and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the constitution or laws of any state to the contrary notwithstanding.*“

Das Vertragsschließungsrecht der Schweizer Kantone.

Die Schweizer Bundesverfassung überträgt das Recht, die Interessen der Eidgenossenschaft nach Außen zu vertreten, namentlich die völkerrechtlichen Beziehungen zu wahren und die auswärtigen Angelegenheiten zu ordnen, dem Bundesrate (Art. 90, Ziff. 8). Auch die Vertragsschließung ist Sache des Bundes; sie gehört zum Geschäftskreise der Bundesversammlung (Art. 74, Ziff. 5).

Doch auch den Kantonen ist das Vertragsschließungsrecht nicht gänzlich entzogen. Bezüglich desselben unterscheidet die Schweizer Bundesverfassung Verträge der Kantone untereinander und Verträge derselben mit ausländischen Staaten. Sie verbietet den Kantonen, Bündnisse und Verträge politischen Inhalts untereinander einzugehen (Art. 7). Dagegen räumt sie ihnen das Recht ein, Konventionen über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung abzuschließen. Sie sind aber nach Art. 7 der

Bundesverfassung verpflichtet, Verträge, die sie untereinander eingehen, dem Bundesrate vorzulegen, dem nach Artikel 90 ein Prüfungsrecht derselben zusteht, ob sie etwas dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten. Findet der Bundesrat die Verträge zulässig, so genehmigt er dieselben; im anderen Falle, oder wenn von einem anderen Kanton Einspruch erhoben worden ist, sind die Verträge gemäß Artikel 74, Ziff. 5, der Bundesversammlung vorzulegen, welche darüber zu entscheiden hat. Wenn ein zwischen den Kantonen geschlossener Vertrag durch die Bundesbehörden genehmigt worden ist, so haben die Kantone nach Artikel 7 das Recht, „zur Vollziehung die Mitwirkung der Bundesbehörden anzusprechen".

Zu den zwischen den einzelnen Schweizer Kantonen erlaubten Verträgen gehören in erster Linie die sogen. Konkordate, d. h. Verträge zwischen mehreren Kantonen über Verhältnisse von allgemeiner Bedeutung, die von der Bundesgewalt nicht geregelt sind. Die Konkordate sind daher auch nur für diejenigen Kantone bindend, die ihr beigetreten sind.[1])

Bezüglich der Verträge mit ausländischen Staaten bestimmt der Artikel 8 der SchweizerBundesverfassung, daß dem Bunde allein das Recht zusteht, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge, mit dem Auslande einzugehen. Die Kantone sind jedoch befugt, Konventionen über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande abzuschließen. Während grundsätzlich die Ausübung der Polizei Sache der Kantone ist, steht nach Artikel 70 der Schweizer Bundesverfassung dem Bundesrate das Recht zu, Fremde, welche die innere und äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem Bundesgebiete zu weisen.

---

[1]) von Orelli, a. a. O., S. 27.

Die Verträge der Schweizer Kantone mit ausländischen Staaten unterliegen ebenfalls der Einschränkung, daß sie nichts dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten. Den Bundesbehörden muß also ein Prüfungsrecht auch dieser Verträge zustehen. Dieses ist schon dadurch gegeben, daß der amtliche Verkehr zwischen den Kantonen und den auswärtigen Staatsregierungen sowie deren Stellvertretern durch die Vermittlung des Bundesrates sich vollzieht (Art. 10). Doch bleibt den Kantonen für diejenigen Materien, bezüglich derer sie Sonderverträge schließen dürfen, der herkömmliche unmittelbare Verkehr mit den untergeordneten Behörden und Beamten der benachbarten auswärtigen Staaten auch fernerhin gestattet (Art. 10, Abs. 2). So dürfen die Schweizer Kantone z. B. Verhaftungen unmittelbar bei der Polizeibehörde eines ausländischen Staates beantragen.

Die Vertragsschließungsbefugnis der Schweizer Kantone wird auch dadurch bedeutend eingeschränkt, daß die Bundesgewalt selbst befugt ist, über Gegenstände Staatsverträge abzuschließen, deren Regelung im Innern zur Kompetenz der einzelnen Kantone gehört. Dieser Satz gilt in der Schweiz nach einer Reihe von Präzedenzfällen als unbestritten. Als Beispiel für dieses Recht der Bundesbehörden sei der Staatsvertrag mit Großbritannien vom 6. September 1855[1]) angeführt. Im Artikel 3 dieses Vertrages heißt es:

> „es dürfe keine Durchsuchung der Wohnungen und Magazine von Angehörigen des einen Teiles im Gebiete des anderen, keine Untersuchung oder Einsichtnahme ihrer Bücher, Schriften und Rechnungen willkürlich vorgenommen werden; sondern solche Verfügungen seien nur kraft eines schriftlich ab-

---

[1]) Genommen aus Blumer, a. a. O. I, S. 164.

gefaßten Erlasses oder Befehles der kompetenten Behörden zu vollziehen."

Dieser Vertrag betrifft eine Materie, die der inneren Kompetenz der Kantone überlassen ist, nämlich die Gesetzgebung über den Strafprozeß. Die Befugnis der Bundesgewalt, auch über solche Materien Staatsverträge mit dem Auslande abschließen zu dürfen, ist in dem Bericht der Kommission des Ständerates wie folgt begründet:

„die Mehrheit der Kommission kann nicht zugeben, daß in Staatsverträgen keinerlei Bestimmungen aufgenommen werden dürfen, die da oder dort in den Kantonen gewisse Beschränkungen auferlegen, sogar gegenüber gesetzlichen Vorschriften. Wenn man dieses Prinzip annehmen wollte, so würde der Abschluß solcher Staatsverträge wesentlich erschwert, fast unmöglich gemacht. Es ist gerade ein Hauptzweck, beim Abschluß solcher Verträge über gewisse Verhältnisse eine gleichmäßige Behandlung zu erhalten, und dies ist nur möglich, wenn man sich gegenüber bisherigen Zuständen zu gewissen Beschränkungen verpflichtet." (Bundesblatt 1856 I, S. 180.)

Die Befugnis der deutschen Einzelstaaten, Staatsverträge abzuschließen.

Wie die Bundesverfassungen der Vereinigten Staaten von Nordamerika und der Schweiz, so ging auch die deutsche Reichsverfassung vom 28. März 1849 von dem Grundsatze

aus, daß die auswärtigen Hoheitsrechte dem Reiche zustehen sollten. Sie enthielt einerseits Bestimmungen, durch welche das Vertragsrecht der Einzelstaaten bedeutend eingeschränkt wurde. Andererseits räumte sie dem Reiche ein Prüfungsrecht derjenigen Staatsverträge ein, zu deren Abschluß die Einzelstaaten berechtigt sein sollten. Artikel 8 der genannten Verfassung bestimmt nämlich:

> „Die einzelnen deutschen Regierungen sind befugt, Verträge mit anderen deutschen Regierungen abzuschließen.
>
> Ihre Befugnis zu Verträgen mit nichtdeutschen Regierungen beschränkt sich auf Gegenstände des Privatrechts, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei."

Artikel 9 gibt dem Reiche ein Aufsichtsrecht über die einzelstaatlichen Verträge:

> „Alle Verträge nicht rein privatrechtlichen Inhaltes, welche eine deutsche Regierung mit einer anderen deutschen oder nichtdeutschen Regierung abschließt, sind der Reichsgewalt zur Kenntnisnahme und insofern das Reichsinteresse dabei beteiligt ist, zur Bestätigung vorzulegen."

In ähnlicher Weise beschränken die Entwürfe der Erfurter Unionsverfassung das Recht der deutschen Einzelstaaten, Staatsverträge abzuschließen. Sie dehnte zwar die Befugnis der Einzelstaaten, mit auswärtigen Mächten Verträge zu schließen, auf alle Angelegenheiten aus, welche nicht der Zuständigkeit des Reiches zugewiesen waren; jedoch sollte dem Reiche ein Aufsichtsrecht über alle Verträge der Einzelstaaten zustehen.

Im Gegensatz zu diesen vorangegangenen Verfassungen und zu den oben behandelten Verfassungen der nordamerikanischen Union und der schweizerischen Eidgenossenschaft,

enthält die heutige Reichsverfassung keine ausdrücklichen Bestimmungen darüber, ob und in welchem Umfange den deutschen Einzelstaaten völkerrechtliche Befugnisse zustehen, insbesondere inwieweit sie berechtigt sind, untereinander und mit fremden Staaten Verträge zu schließen.

Nach Artikel 11 der Reichsverfassung steht dem Kaiser das Recht zu, im Namen des Reiches Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen. Durch diese Bestimmung ist offenbar den Einzelstaaten ihr Vertragsschließungsrecht, das sie bei Gründung des Reiches in vollem Umfange besaßen, nicht entzogen, weder für den völkerrechtlichen Verkehr mit dem Auslande noch mit andern deutschen Bundesstaaten. Ebensowenig läßt sich ein Grund für die alleinige Vertragsschließungsbefugnis des Reiches aus seiner Natur als Bundesstaat herleiten. Der Artikel 11 der Reichsverfassung gibt vielmehr dem Kaiser das Vertragsschließungsrecht nur bezüglich der Angelegenheiten, die zur Kompetenz des Reichs gehören. Es entspricht dem Sinne der Reichsverfassung zweifellos, daß auch die Einzelstaaten befugt sind, Staatsverträge abzuschließen. Wenn im Artikel 52, Abs. II, der Reichsverfassung besonders bestimmt ist:

> „Ebenso steht dem Reiche die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande zu, ausgenommen den eigenen unmittelbaren Verkehr Bayerns, bezw. Württembergs mit seinen dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten",

so entzieht damit das Reich den Einzelstaaten auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens das Recht, Verträge mit ausländischen Staaten einzugehen. Daraus läßt sich aber zweifellos der Schluß ziehen, daß ihnen für andere Angelegenheiten die Vertragsschließungsbefugnis verblieben ist. Dieser Schluß wird bestätigt durch die Verweisung der Artikel 50, Abs. 6, und 66, Abs. 1, der Reichsverfassung auf

die Postverträge und Militärkonventionen mit Preußen und dem Reiche.

Die Vertragsschließungsbefugnis der deutschen Einzelstaaten ist auch in Theorie und Praxis allgemein anerkannt.[1]) Es fragt sich nur, in welchem Umfange den Einzelstaaten dieses Recht geblieben ist, Staatsverträge zu schließen.

Zweifellos darf ein Gliedstaat mit einem andern oder mit einem ausländischen Staate keinen Vertrag schließen, der sich gegen die Sicherheit, Existenz oder Integrität des Reiches richtet. Durch Abschluß eines solchen Vertrages würden sich auch die dabei mitwirkenden Personen des Hochverrates nach §§ 81, 83, 84 und 87 des Reichsstrafgesetzbuches schuldig machen. Aus den oben ausgeführten Gründen dürfen die deutschen Einzelstaaten auch keine Bündnisse untereinander oder mit fremden Staaten eingehen,[2]) obwohl ihnen die Reichsverfassung dieses Recht nicht ausdrücklich entzieht, wie das die Verfassungen der beiden anderen Bundesstaaten tun.

Für das einzelstaatliche Vertragsschließungsrecht können also nur innerstaatliche Angelegenheiten in Frage kommen. Bezüglich dieser gilt nun infolge des inneren Zu-

---

[1]) Laband II, S. 155, Hänel S. 551 ff., Proebst a. a. O., S. 245, G. Meyer, § 80, E. Meyer, S. 271. Dagegen ist Zorn I, S. 501 ff., der Ansicht, „daß die deutschen Einzelstaaten prinzipiell das Vertragsrecht verloren hätten; denn da in dem Abschluß der Vereinbarung das Versprechen liege, den Inhalt derselben zum Recht erheben zu wollen, so ergebe sich mit logischer Notwendigkeit der Satz, daß nur solche Staaten in Betracht kommen könnten, welche bezüglich der Rechtsetzung unbeschränkt seien, d. h. souveräne Staaten". Diese Ansicht wird widerlegt von Laband 5. Aufl. II, S. 167, Anm. 3.

[2]) Dagegen war den deutschen Staaten im Westfälischen Frieden das Bündnisrecht ausdrücklich zugestanden.

J. P., O. Art. VIII 2: *„Jus faciendi inter se et cum exteris foedera pro sua cuiusque conservatione et securitate singulis Statibus Imperii perpetuo liberum est."*

Ebenso Art. 11, Abs. 3, der deutschen Bundesakte von 1815.

sammenhanges zwischen Gesetzgebung und Vertragsschließung auch für das deutsche Reich der Satz:

Die Befugnis, Staatsverträge abzuschließen, verteilt sich zwischen Reich und Einzelstaaten in derselben Weise, wie die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der beiden Gewalten,[1]) und zwar gilt für das deutsche Reich dieser Satz ohne Einschränkungen, da die Reichsverfassung nicht, wie das bei den Verfassungen der beiden anderen Bundesstaaten der Fall ist, der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit der Einzelstaaten ausdrücklich Schranken setzt. Auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung hat das Reich, auf den Gebieten der Landesgesetzgebung haben die Einzelstaaten die völkerrechtlichen Befugnisse, insbesondere das Recht der Vertragsschließung. Ohne Berechtigung ist die in der Literatur vertretene Meinung, daß auf dem Gebiete des völkerrechtlichen Vertrages die Sache umgekehrt liege wie bei der Gesetzgebung, d. h. daß das Reich Staatsverträge schließen könne, auch wenn es nicht durch die Verfassung zur Gesetzgebung für die betreffende Angelegenheit besonders ermächtigt sei, daß nur das entgegenstehende Recht der Einzelstaaten ihm Schranken setze. Wie bei der Gesetzgebung die Vermutung für die Kompetenz der Einzelstaaten, so spricht sie nach dieser Meinung bezüglich der Vertragsschließung für die Kompetenz des Reiches. Ein Vertreter dieser Ansicht ist von Mohl. Er will die Richtigkeit seiner Meinung beweisen, indem er den Vertrag zwischen Deutschland und Griechenland über die Ausgrabungen von Olympia vom 13. bis 25. April 1874[2]) anführt, welcher keiner Spezialkompetenz des Reiches angehöre. Es ist natürlich die Möglichkeit nicht aus-

---

[1]) Dieser Ansicht: Laband I, S. 637, Thudichum, S. 250, Proebst S. 246, G. Meyer, § 80, Schulze II, S. 333, Hänel 557, Arndt, S. 703.

[2]) Reichsbudget für 1875, zu Anlage III.

geschlossen, daß das Reich über Angelegenheiten, die zur einzelstaatlichen Kompetenz gehören, mit deren Einwilligung oder wenigstens ohne deren Widerspruch Staatsverträge abschließt. Jedenfalls kann man aus diesem einen Fall keinen Grundsatz bilden.

Vielmehr sind die deutschen Einzelstaaten, welche bei der Gründung des deutschen Reiches freies Vertragsrecht besaßen, in diesem durch die Reichskompetenz in ähnlicher Weise beschränkt, wie in ihrem Gesetzgebungsrecht. Wenn wir bei der Darstellung der einzelstaatlichen Vertragsschließungbefugnis in den Vereinigten Staaten von Nordamerika und der Schweiz dem Bunde das unbestrittene Recht zuerkannt haben, auch über solche Materien Verträge zu schließen, die im Innern zur Machtsphäre der Einzelstaaten gehören, so gilt für das Reich dieser Satz nicht. Abgesehen von v. Mohl und den wenigen seine Meinung vertretenden Schriftsteller, ist ein ähnlicher Satz betreffs der deutschen Einzelstaaten in der Literatur auch nicht aufgestellt worden. Hier gilt vielmehr der von der herrschenden Meinung vertretene Grundsatz, daß das Reich nicht im Wege des völkerrechtlichen Vertrages über eine Materie verfügen kann, wenn es im Innern nicht kompetent ist, im Wege der Gesetzgebung darüber zu bestimmen. Damit ist natürlich nicht ausgeschlossen, daß das Reich Verträge über Angelegenheiten schließt, die zur Kompetenzsphäre der Einzelstaaten gehören; es bedarf dann aber, wie oben erwähnt, deren ausdrückliche oder stillschweigende Einwilligung. Bezüglich der Befugnis der deutschen Einzelstaaten, Staatsverträge zu schließen, lassen sich drei Gebiete unterscheiden:

1. solche, bei denen ein Vertragsschließungsrecht der Einzelstaaten völlig ausgeschlossen ist;

2. solche der konkurrierenden Vertragskompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten;

3. solche, bezüglich derer den Einzelstaaten ein freies Vertragsschließungsrecht zusteht.

Die erste Gruppe scheidet als nicht zum Thema gehörig aus. Es gehören dahin einerseits solche Angelegenheiten, die ihrer Natur nach in die Machtsphäre des Reiches gehören, z. B. die auswärtige Politik, andererseits diejenigen, welche sich das Reich ausdrücklich durch die Reichsverfassung vorbehalten hat. Verträge der Einzelstaaten z. B. über das Kolonialwesen oder die Kriegsmarine wären undenkbar.

Gebiete der konkurrierenden Vertragskompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten.

Die weitaus größte Bedeutung haben für unsere Darstellung diejenigen Angelegenheiten, bezüglich derer sowohl dem Reich als den Einzelstaaten ein Vertragsschließungsrecht zusteht. Die Frage der Abgrenzung der Befugnis beider Gewalten, wie der Kollision soll in folgendem erörtert werden.

Hierher gehören vorzugsweise diejenigen Angelegenheiten, die in der Weise auf das Reich übergegangen sind, daß diesem das Gesetzgebungs- und Beaufsichtigungsrecht zusteht, die Ausführung der Gesetze aber den Einzelstaaten überlassen ist. Dazu gehören in erster Linie die im Artikel 4 der Reichsverfassung aufgeführten Gegenstände mit Ausnahme derjenigen, für die dem Reiche auch die eigene und unmittelbare Verwaltung zusteht.

Bezüglich des Vertragsschließungsrechtes über diese Angelegenheiten ist jedoch zu unterscheiden, ob das Reich bisher von seiner Befugnis, dieselben im Wege der Gesetz-

gebung zu regeln, Gebrauch gemacht hat oder nicht. Ist eine reichsrechtliche Regelung erfolgt, so ist natürlich eine Vertragsschließungsbefugnis der Einzelstaaten bezüglich dieser Angelegenheiten ausgeschlossen; dem Reiche allein steht das Recht zu, im Wege des völkerrechtlichen Vertrages über sie zu verfügen. Wenn nun den Einzelstaaten die Verwaltung der im Artikel 4 genannten Angelegenheiten geblieben ist, so kann es keinem Zweifel unterliegen, daß sie auch befugt sind, mit anderen Staaten Konventionen, welche die Verwaltung betreffen, abzuschließen. Sie sind darin jedoch gebunden an die Ausführungsbestimmungen, welche das Reich erläßt, um eine gleichmäßige Durchführung seiner Gesetze herbeizuführen. Andererseits ist aber nicht einzusehen, weshalb sich diese Vertragsschließungsbefugnis nur auf Verträge der Einzelstaaten untereinander erstrecken soll.[1]) Richtig ist natürlich, daß weitaus die meisten solcher Verwaltungsverträge die Verhältnisse der Einzelstaaten untereinander regeln. Zweifellos sind aber auch Verwaltungsverträge zwischen den deutschen Einzelstaaten und dem Auslande denkbar. Warum sollte auch nicht ein Einzelstaat, in dessen Hände die Justizverwaltung gelegt ist, in Bezug auf dieselbe Verträge abschließen können, um sich dadurch die Erfüllung der ihm überlassenen staatlichen Aufgaben zu erleichtern. Hierher gehören z. B. die Auslieferungsverträge und die Ausweisung von Ausländern. Letztere ist — abgesehen von den Bestimmungen der §§ 39, Abs. 2, und 362, Abs. 4, des Reichsstrafgesetzbuches — nicht reichsrechtlich geregelt. Mithin steht den Einzelstaaten für dieses Gebiet sowohl Gesetzgebung als Vertragsschließung zu. Welche praktische Bedeutung die Befugnis der Einzelstaaten hat, Verwaltungsverträge abzuschließen, zeigt sich insbesondere beim Zoll-

[1]) Diese Ansicht vertritt E. Meier.

wesen. Für dieses hat sich das Reich im Artikel 35 der Reichsverfassung das ausschließliche Gesetzgebungsrecht vorbehalten. Dagegen steht die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern den Einzelstaaten zu, soweit sie dieselbe bisher ausgeübt haben (Artikel 36). Damit haben sie auch die Befugnis behalten, in Bezug auf die Verwaltung Verträge zu schließen. Von diesem Recht haben sie den weitgehendsten Gebrauch gemacht und unter einander zahlreiche Konventionen abgeschlossen zur Erleichterung der ihnen vom Reiche überlassenen staatlichen Aufgabe der Verwaltung der Zölle. Durch Zusammenschluß der thüringischen Staaten zur gemeinsamen Ausübung der Zoll- und Steuerverwaltung entstand der thüringische Zoll- und Handelsverein. Andere, insbesondere kleine deutsche Bundesstaaten wie Lippe, Waldeck, Oldenburg u. a., haben die Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern auf Preußen übertragen.

Die Befugnis der deutschen Einzelstaaten, untereinander und mit ausländischen Staaten Verwaltungsverträge zu schließen, ist natürlich an die Beschränkung gebunden, daß sie nicht mit reichsrechtlichen Bestimmungen im Widerspruch stehen dürfen. Ein zwischen einem deutschen Bundesstaat und dem Auslande geschlossener Auslieferungsvertrag dürfte nicht entgegen dem § 9 des Reichsstrafgesetzbuches die Auslieferung von Reichsangehörigen bestimmen.

Nicht auf allen Gebieten, für die sich das Reich nach Artikel 4 der Reichsverfassung das Gesetzgebungs- und Beaufsichtigungsrecht vorbehalten hat, ist eine reichsgesetzliche Regelung bisher erfolgt. Solange das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat, gelten natürlich die Gesetze der Einzelstaaten bezüglich dieser Gebiete weiter; solange sind die Einzelstaaten aber auch befugt, neue Gesetze zu erlassen, und es kann keinem Zweifel

unterliegen, daß auch die für diese Materien bestehenden einzelstaatlichen Verträge weitere Gültigkeit behalten und daß die Einzelstaaten berechtigt sind, neue Staatsverträge hinsichtlich dieser Materien zu schließen.

Das Eisenbahnwesen z. B., für das sich das Reich durch Artikel 4, Ziffer 8, der Reichsverfassung die Gesetzgebung und Beaufsichtigung vorbehalten hat, ist bisher nicht reichsrechtlich geregelt. Deshalb hat z. B. im Gebiete der preußisch-hessischen Staats-Eisenbahnen das preußische Eisenbahngesetz von 1838 mit seinen Novellen seine Gültigkeit behalten. In gleicher Weise gelten auch die Verträge Preußens mit anderen Staaten bezüglich des Eisenbahnwesens weiter.[1]) Die Eisenbahnverträge nach dem Jahre 1871 sind allerdings durch das Reich abgeschlossen worden.[2]) Das bedeutet aber nicht etwa, daß die Kompetenz zum Abschluß solcher Verträge auf das Reich übergegangen sei, vielmehr hat dieses seinen Grund in der engen Verbindung der preußischen Organe mit denen des Reiches und in dem Wunsche, Deutschland nach außen möglichst als Ganzes erscheinen zu lassen (E. Meier). In den einzelnen Artikeln dieser Verträge ist auch immer nur von der preußischen Regierung die Rede.

---

[1]) Vergl. z. B. den Vertrag zwischen Preußen und Oesterreich betreffs die Erweiterung der Eisenbahnverbindungen zwischen den beiderseitigen Staatsgebieten vom 5. August 1867; Uebereinkunft zwischen Preußen und den Niederlanden betr. die Herstellung einer Eisenbahn von Venlo nach Osnabrück vom 28. November 1867.

[2]) Vergl. Uebereinkunft zwischen dem deutschen Reiche und den Niederlanden betr. die Herstellung einer Eisenbahn von Boxtel über Gennep nach Kleve und Wesel vom 18. August 1871.

Vertrag zwischen dem deutschen Reich und Oesterreich-Ungarn wegen Herstellung einer Eisenbahn zwischen Görlitz und Reichenberg vom 21. Mai 1872.

Die im deutsch-österreichischen Vertrage vom 20. November 1902 (Reichsgesetzblatt 1903, S. 203) zum erstenmale angewandte und seitdem ständig beibehaltene Eingangsformel lautet:

„Se. M. der Deutsche Kaiser, König von Preußen, im Namen des Deutschen Reiches, das hierbei Preußen auf dessen Antrag vertritt ....." (Riess, S. 28.)

Wenn das Reich den Einzelstaaten die Gesetzgebungs- und Vertragsschließungsbefugnis für einen Teil der ihm in Artikel 4 der Reichsverfassung vorbehaltenen Materien vorläufig belassen hat, so steht es ihm doch jederzeit frei, dieselben in seine Kompetenzsphäre zu ziehen. Dann entsteht aber die Frage, wie es um die Gültigkeit der Verträge steht, welche von den Einzelstaaten, solange sie noch kompetent waren, abgeschlossen worden sind. Im engsten Zusammenhang mit dieser steht die Frage, welches das Schicksal derjenigen Verträge ist, welche vor Gründung des Reiches von den Einzelstaaten, als diese also noch souverän waren, geschlossen worden sind.

Die für die fraglichen Materien bestehenden einzelstaatlichen Gesetze, soweit sie mit den Reichsgesetzen im Widerspruch stehen würden, träten ipso jure ausser Kraft, denn nach Artikel 2 der Reichsverfassung gehen die Reichsgesetze den Landesgesetzen vor. Dieser Satz gilt in der Literatur als unbestritten.

Sehr umstritten ist dagegen die Frage, ob die von den Einzelstaaten geschlossenen Verträge durch eine damit in Widerspruch stehende reichsgesetzliche Regelung außer Kraft treten. Die Ansichten über diese Frage lassen sich in drei Gruppen scheiden. Nach der Meinung der einen treten die einzelstaatlichen Verträge außer Kraft, soweit sie mit den reichsrechtlichen Bestimmungen in Widerspruch stehen Dabei mache es keinen Unterschied, ob die Verträge der Einzelstaaten aus der Zeit vor oder nach der Gründung des Reiches abgeschlossen worden seien.[1]) In diesem Sinne

[1]) Vertreter dieser Ansicht ist auch Laband. Er führt aus: „Die auf Grund von Staatsverträgen von den Einzelstaaten erlassenen Vorschriften verlieren ipso jure ihre Geltung, sobald das Reich durch Gesetz eine andere Vorschrift sanktioniert. Ob die Verträge der Einzelstaaten vor oder nach ihrem Eintritt in den Bundesstaat abgeschlossen worden sind, macht in dieser Beziehung keinen Unterschied;

entscheidet auch das Reichsgericht im Urteile vom 3. Juni 1881. (Entsch. in Strafsachen, Bd. IV, S. 274.) Dabei handelte es sich um die Frage, ob durch das als Reichsgesetz geltende Gesetz des Norddeutschen Bundes vom 1. Juni 1870 über den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit der am 19. Juli 1868 zwischen dem Großherzogtum Baden und den Vereinigten Staaten von Nordamerika über dieselbe Materie geschlossene Staatsvertrag außer Kraft gesetzt würde, derart, daß das Gesetz vom 1. Juli 1870 ihm vorgehe, soweit ihre Bestimmungen im Widerspruch ständen. Das Reichsgericht entscheidet die Frage in bejahendem Sinne. In den Gründen heißt es:

> „Sofern übrigens die Bestimmung des Artikel 1 des Staatsvertrages vom 19. Juli 1868 zwischen dem Großherzogtum Baden und den Vereinigten Staaten von Nordamerika mit dem als Reichsgesetz geltenden Gesetz vom 1. Juni 1870 in Widerspruch stände, würde das letztere Gesetz dem bezeichneten Staatsvertrag vorgehen. Die in das Gebiet der Gesetzgebung eingreifenden Bestimmungen des Staatsvertrags gelten, was ihre verbindliche Kraft als Rechtsnormen für das Inland betrifft, nach den für die Gesetze im allgemeinen gültigen Regeln; sie können daher insoweit (unbeschadet der Frage, welche Folgen sich hieraus für das Verhältnis von Staat zu Staat ergeben) durch die Gesetzgebung geändert werden. Wie nun das als Reichsgesetz geltende Gesetz vom 1. Juni 1870 die

---

der Grundsatz des Art. 2 der Reichsverfassung deckt beide Fälle; denn das Motiv, aus welchem der Einzelstaat eine Vorschrift erlassen hat, namentlich ob dies auf Grund eines internationalen Rechtsgeschäftes oder aus eigenem Antriebe geschehen ist, verleiht der Vorschrift keine höhere Kraft; sie muß vor dem Befehl der höheren Macht (des Reiches) weichen."

sonstigen bisherigen Gesetze des Großherzogtums Baden über die Erwerbung und den Verlust der Staatsangehörigkeit ändern konnte, so konnte es auch den in dem Staatsvertrag vom 19. Juli 1868 liegenden gesetzgeberischen Normen auf diesem Gebiete die Rechtswirksamkeit entziehen, und hat es denselben die Rechtswirksamkeit entzogen, sofern etwa diese Normen mit dem genannten Reichsgesetz in Widerspruch stehen."

Sehr groß ist auch die Zahl derjenigen Schriftsteller, welche zur zweiten Gruppe gehören, die nämlich behaupten, daß die bestehenden einzelstaatlichen Verträge nicht durch anderweitige reichsrechtliche Regelung außer Kraft gesetzt würden. So will Münch[1]) den Satz „Reichsrecht bricht Landesrecht" nur anwenden auf die Normen, die durch die Einzelstaaten im Wege der Gesetzgebung und Verordnung entstanden sind. „Es könne nicht in der Tendenz des Reichsrechts liegen, eine Willenseinigung zweier Staaten aufzuheben, von denen der eine gar nicht dem Reiche angehört". Münch nimmt für die Vertragsschließungsbefugnis der Einzelstaaten einen Fall der clausula rebus sic stantibus an, die in diesem Falle bedeute, daß ein Vertrag nur solange innere und äußere Gültigkeit haben soll, als die Umstände, unter denen der Vertrag geschlossen wurde, sich nicht wesentlich geändert haben. Er kommt zu dem Resultat, daß die Staatsverträge der Einzelstaaten nur dann und soweit erlöschen, wenn und soweit sie die Integrität des Bundesstaates oder seine innere Rechtssicherheit gefährdeten. Frühere Verträge der Bundesstaaten untereinander könnten zwar durch Reichsrecht aufgehoben werden, nicht aber Verträge der Einzelstaaten mit dem Auslande. Dieselbe Ansicht vertritt auch

[1])Münch a. a. O., S. 282 ff.

Gaupp-Stein.[1]) Er führt aus, daß die von den deutschen Einzelstaaten vor dem 1. Oktober 1879, dem Inkrafttreten der Zivilprozeßordnung, mit ausländischen Staaten geschlossenen Staatsverträge über Gewährung von Rechtshilfe weder durch die Reichsverfassung noch durch die Zivilprozeßgesetze außer Kraft gesetzt würden, da ein Reichsgesetz nicht einseitig von einer internationalen Verpflichtung entbinden könne. Dieselbe Ansicht vertritt das Reichsgericht in der Entscheidung vom 1. Juli 1889 (Bd. 24, S. 12.) Es handelt sich nämlich um die Frage, ob durch die Reichskonkursordnung eine zwischen Oesterreich und Sachsen am 6. Januar 1854 geschlossene Konvention über die gegenseitige Behandlung von Konkursfällen außer Kraft gesetzt würde. Das Reichsgericht verneint diese Frage unter Hinweis auf die Motive zu § 4 der Konkursordnung[2]) und zu §§ 3 bis 7 des Einführungsgesetzes.[3]) Derselben Ansicht sind auch die Gesetzgeber bei Abfassung des bürgerlichen Gesetzbuches gewesen. Aus

---

[1]) Gaupp-Stein I, S. 16.

[2]) Hier wird aufdrücklich bemerkt, daß „der Gesetzentwurf in die bestehenden Verträge mit außerdeutschen Staaten nicht eingreifen wolle und dies nur deshalb nicht zum Ausdruck gebracht habe, weil es sich von selbst verstehe, daß Verträge durch die Gesetzgebung des einen kontrahierenden Teiles einseitige Aenderung nicht erleiden könne".

[3]) Hiervon ausgehend wird in den Urteilsgründen ausgeführt: „Der § 4 des Gesetzes betr. die Einführung der Konkursordnung hebt lediglich die Vorschriften der Landesgesetze über das Konkursverfahren und das Konkursrecht auf; Staatsverträge werden dabei nicht erwähnt, lassen sich auch nicht unter dem Ausdruck „Landesgesetze" begreifen. Rechtsnormen, welche in Staatsverträgen enthalten sind, beruhen nicht, wie Landesgesetze, auf einer Verfügung der gesetzgebenden Gewalten, sondern auf der Willenseinigung der vertragschließenden Staaten und können deshalb in der Regel bloß mit Zustimmung beider Vertragschließenden außer Geltung gesetzt werden. Das einseitige Abgehen von dem geschlossenen Vertrage würde wohl erworbene Rechte des anderen verletzen."

Artikel 55 in Verbindung mit 56 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche ergibt sich zwar, daß Staatsverträge der deutschen Bundesstaaten untereinander, sofern dieselben privatrechtlichen Inhalts sind, durch entgegengesetzte reichsrechtliche Stimmungen aufgehoben werden. Hinsichtlich der Verträge mit außerdeutschen Staaten bestimmt aber der Artikel 56:

> „unberührt bleiben die Bestimmungen der Staatsverträge, die ein Bundesstaat mit einem ausländischen Staate vor dem Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches geschlossen hat".

Zwischen diesen beiden sich völlig gegenüber stehenden Meinungen steht eine dritte. Die Vertreter derselben scheiden die einzelstaatlichen Verträge in solche, welche vor der Gründung des Reiches eingegangen worden sind und in solche, welche nach dessen Gründung von den Einzelstaaten abgeschlossen wurden. Diese letzteren würden durch anderweite reichsrechtliche Regelung außer Kraft gesetzt. Darüber könnten sich die ausländischen Staaten nicht beklagen, da sie ja die beschränkte völkerrechtliche Stellung der deutschen Einzelstaaten beim Vertragsschluß gekannt hätten. Anders liege die Sache mit denjenigen einzelstaatlichen Verträgen, die vor Gründung des Reiches abgeschlossen worden seien. Damals seien die Einzelstaaten noch souverän und unabhängige Völkerrechtssubjekte gewesen. Es sei daher nicht zu bezweifeln, daß die Verträge ihre Gültigkeit behalten müssen, da den ausländischen Staaten in gutem Glauben erworbene Rechte nicht ohne weiteres genommen werden könnten. Bezüglich der Verträge letzterer Art führt Bornhak[1]) aus, daß dieselben durch anderweitige reichsrechtliche Regelung nicht außer Kraft gesetzt würden, weil

[1]) Bornhak III, S. 5.

sie eingegangen worden seien zu einer Zeit, wo die Einzelstaaten noch vollkommen souverän waren. Die früher eingegangenen Verpflichtungen den fremden Staaten gegenüber gingen denen gegenüber dem Reiche vor, die später entstanden seien. Das Reich könne diese Angelegenheiten weder durch die Reichsgesetzgebung noch durch Staatsverträge des Reiches in anderer Weise ordnen, sei vielmehr an die früheren internationalen Akte der Einzelstaaten gebunden.

Die Frage nach dem Fortbestehen der einzelstaatlichen Verträge, soweit sie mit einer nach ihrem Abschluß erfolgten reichsrechtlichen Regelung im Widerspruch stehen, behandeln wir auf Grund der obigen Darstellung über das Wesen des völkerrechtlichen Vertrages; dort hatten wir bezüglich der Wirksamkeit desselben unterschieden eine völkerrechtliche und eine staatsrechtliche Seite. Die völkerrechtliche besteht in der Bindung der kontrahierenden Staaten als solchen, die staatsrechtliche in der Verpflichtung der Behörden und Untertanen, nach dem Vertragsinhalt zu handeln. Diese staatsrechtliche Wirkung wird erzeugt durch einen Gesetzesbefehl im Wege der Gesetzgebung. Wenn aber die staatsrechtliche Wirkung des völkerrechtlichen Vertrages in derselben Weise wie ein Gesetz erzeugt wird, so müssen sich beide gleich stehen. Infolge dessen entspricht einerseits die staatsrechtliche Wirkung eines vom Reiche abgeschlossenen Vertrages einem Reichsgesetz und andererseits die staatsrechtliche Wirkung eines einzelstaatlichen Vertrages einem Landesgesetze. Infolgedessen muß der Artikel 2 der Reichsverfassung analoge Anwendung auf die Staatsverträge bezüglich ihrer staatsrechtlichen Wirksamkeit finden. Wie also die Landesgesetze ipso jure außer Kraft treten, wenn und soweit sie mit Reichsgesetzen oder Verträgen im Widerspruch stehen, so wird in gleicher Weise

die staatsrechtliche Wirksamkeit der einzelstaatlichen Verträge aufgehoben, soweit sie mit einer reichsrechtlichen Regelung im Widerspruch stehen. Dieser Grundsatz kann auch nicht durchbrochen werden für diejenigen Verträge der Einzelstaaten, welche schon vor der Gründung des deutschen Reiches abgeschlossen worden sind.

Oder fordert der im Völkerrecht allgemein anerkannte Satz, daß eine Aenderung der Staatsform keinen Einfluß auf die Geltung der von einem Staate geschlossenen Verträge hat, die entgegengesetzte Entscheidung? Das Protokoll 19 der Londoner Konferenz vom 19. Februar 1831 sagt:

„Les traités ne perdent pas leur puissance, quelque soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples.“

Dieser Satz findet keine Anwendung auf die Verträge der Einzelstaaten im Bundesstaate. Der Eintritt in einen Bundesstaat ist nicht als Aenderung der Staatsform anzusehen. Wenn ein Staat seine Staatsform ändert, so behält er doch, nach erfolgter Anerkennung der anderen Staaten, seine frühere Stellung in der Völkerrechtgemeinschaft. Dagegen ruft der Eintritt in einen Bundesstaat in der Stellung der Einzelstaaten dem Auslande gegenüber wesentliche Wirkungen hervor; ihrer völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit werden zu Gunsten der Zentralgewalt, die als selbständiges Völkerrechtssubjekt auftritt, bedeutende Schranken gesetzt. Der Eintritt in einen Bundesstaat kann nicht als bloße Aenderung der Staatsform aufgefaßt werden; der oben angeführte Satz findet keine Anwendung auf die einzelstaatlichen Verträge.

Wenn nun bei den Verträgen der deutschen Einzelstaaten die staatsrechtliche Wirksamkeit durch entgegenstehende reichsrechtliche Regelung aufgehoben wird, was geschieht mit der völkerrechtlichen Seite ihrer Wirksamkeit? Diese, d. i. die Verpflichtung der Staaten als solchen,

die den Gegenstand des Vertrages bildende Materie nach dem Inhalt des Vertrages im Innern zu ordnen, bleibt bestehen, denn hier trifft die oben angeführte Ansicht der Schriftsteller zu, daß die Willenseinigung zweier vertragschließenden Staaten, von denen nur der eine Bundesstaat des Reiches ist, nicht durch Reichsgesetz außer Kraft gesetzt werden können. Trotzdem diese Verpflichtung also auch für den Einzelstaat fort besteht, kann er dieselbe jedoch nicht weiter erfüllen, da er durch seinen Eintritt in das Deutsche Reich sich einem höheren Willen unterworfen hat, der ihn an der Erfüllung des Vertrages hindert. Wie kann sich demgegenüber der ausländische Vertragskontrahent verhalten?

Vor Beantwortung dieser Frage wollen wir zuerst prüfen, wie es überhaupt um die Erzwingbarkeit des völkerrechtlichen Vertrages steht, welche Mittel den Vertragsparteien in die Hand gegeben sind, um den anderen Kontrahenten zu zwingen, die durch den Vertrag übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen. In Ermangelung einer höheren, den Staaten übergeordneten Gewalt im Völkerrecht kann der verletzte Staat seine Rechte nicht verfolgen, wie dieses im Privatrecht der Fall ist. Und doch muß auch der völkerrechtliche Vertrag — damit er nicht einfach illusorisch ist — für die vertragschließenden Staaten bindend sein. Und zwar beruht die verbindliche Kraft der Staatsverträge auf dem einstimmigen Konsens sämtlicher Völker, die auf einer höheren Kulturstufe stehen; dieser Konsens selbst ist begründet in dem Bewußtsein des universellen Nutzens und dem der Notwendigkeit.[1]) Indessen ist es sehr wohl möglich, daß einer der vertragschließenden Staaten sich nachher weigert, die übernommenen Verbindlichkeiten zu erfüllen, d. h.

---

[1]) Rivier a. a. O., § 47 I 2.

den vertraglichen Bestimmungen die staatsrechtliche Wirksamkeit gegenüber seinen Behörden und Untertanen zu erteilen. In diesem Falle hat der verletzte Staat, wenn er ein unabhängiges souveränes Glied der Völkerrechtsgemeinschaft ist, das Mittel der Selbsthilfe: er kann durch Retorsion, Repressalien, Embargo, letzten Endes gar durch Krieg, den anderen Vertragskontrahenten zwingen, die durch den Vertrag übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen.

Wie oben bereits ausgeführt, haben die Einzelstaaten im Bundesstaate nicht das Recht, Kriege zu führen; damit müssen ihnen aber auch die genannten Mittel der Selbsthilfe, weil sie leicht zum Kriege führen können, versagt sein. Zweifellos steht ihnen jedoch bezüglich der von ihnen abgeschlossenen Verträge das Recht der Retorsion zu, d. h. das Recht, die Erfüllung der von ihnen dem anderen Kontrahenten gegenüber übernommenen vertraglichen Verpflichtungen ebenfalls zu verweigern. Im übrigen ist es Sache des Bundesstaates, welcher es übernommen hat, die Einzelstaaten dem Auslande gegenüber zu vertreten, mit ausländischen Vertragskontrahenten auf diplomatischem Wege in Verbindung zu treten. Der Bundesstaat allein hat das Recht — wenn nicht auf schiedsgerichtlichem Wege eine Einigung erzielt werden kann — die vom Völkerrecht gewährten Selbsthilfemittel gegen den anderen Kontrahenten in Anwendung zu bringen, um die Erfüllung des einzelstaatlichen Vertrages zu erzwingen. Wenn andererseits der Einzelstaat im Bundesstaate die Erfüllung der in einem Vertrage übernommenen Verpflichtungen verweigert, bleiben dem ausländischen Staate zwei Wege: er kann gegen den Einzelstaat das Mittel der Retorsion in Anwendung bringen und auf die weitere Verfolgung seiner Rechte verzichten, oder er muß die weiteren Mittel der Selbsthilfe gegen den Bundesstaat selbst in Anwendung bringen.

Danach ständen den ausländischen Staaten, deren Staatsverträge mit den deutschen Einzelstaaten von diesen wegen ihres Eintrittes in das Reich oder auch wegen einer später erfolgenden reichsrechtlichen Regelung nicht mehr erfüllt werden können, zwei Wege zu. Entweder begnügen sie sich damit, nunmehr auch ihrerseits die vertraglichen Verpflichtungen gegenüber dem deutschen Einzelstaat fernerhin zu verweigern, oder sie müssen gegen das Reich die völkerrechtlichen Selbsthilfemittel in Anwendung bringen. So ist theoretisch die Möglichkeit gegeben, daß das Reich infolge des den Einzelstaaten zustehenden Vertragsschließungsrechtes mit dem Auslande in Kriege verwickelt wird. Diese Konsequenz der einzelstaatlichen Vertragsschließungsbefugnis hat jedoch nur geringe praktische Bedeutung; denn, da die wichtigsten innerstaatlichen Angelegenheiten zur Machtsphäre des Reiches gehören, mithin auch dessen Vertragsschließungsbefugnis unterliegen, können Gegenstand einzelstaatlicher Verträge nur Angelegenheiten von geringerer Bedeutung bilden. Die ausländischen Staaten werden daher an deren Erfüllung nicht ein so großes Interesse haben, daß sie deshalb einen gefahrvollen Krieg mit dem deutschen Reiche anfangen.

Die Reichsverfassung selbst enthält für die Erledigung internationaler Streitigkeiten, welche aus dem Vertragsschließungsrecht der Einzelstaaten hervorgehen, keinerlei Bestimmungen.

Gebiete der freien Vertragskompetenz der deutschen Einzelstaaten.

Völlig frei und unbeschränkt ist die Vertragsschließungsbefugnis der deutschen Einzelstaaten für die-

jenigen Angelegenheiten, bei denen ihnen sowohl Gesetzgebung als die Verwaltung im Innern geblieben ist. Wie die Einzelstaaten im Innern diese Materien im Wege der Gesetzgebung in beliebiger Weise regeln können, so sind sie in gleicher Weise befugt, Staatsverträge über dieselben abzuschließen. Sie unterliegen hier weder dem Aufsichtsrechte des Reiches, noch bedürfen ihre Verträge der Bestätigung durch dasselbe. Dem Reiche ist für diese Gebiete jegliche Einmischung untersagt. Der Umfang der hierher gehörigen Angelegenheiten läßt sich am besten so feststellen, daß man von allem, was überhaupt Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrages bilden kann, dasjenige abzieht, was zur ausschließlichen, bezw. zur konkurrierenden Kompetenz des Reiches gehört.[1]) Zu diesem der Machtsphäre der Einzelstaaten gebliebenen Angelegenheiten gehören insbesondere die innere Organisation und Verwaltung der Einzelstaaten, das Kirchen- und Schulwesen, das Bergrecht, das Sparkassen- und Lotteriewesen, Förderung der Landeskultur, des Ackerbaues und der Viehzucht, endlich das Jagd-, Forst- und ein großer Teil des Polizeiwesens. Ihrer Natur nach bieten diese Angelegenheiten vorzugsweise den Gegenstand für Verträge der Einzelstaaten untereinander; jedoch sind auch Verträge mit dem Auslande bezüglich dieser Materien denkbar. Hierher gehören z. B. die von den Einzelstaaten mit dem Papste geschlossenen Konkordate, die allerdings keine eigentlichen Staatsverträge sind, da bei diesen als Vertragsparteien nur Staaten in Betracht kommen können.

[1]) Riess, S. 56.

Verträge der Einzelstaaten über ihr Staatsgebiet.

Viel umstritten ist in der staatsrechtlichen Literatur die Frage, inwieweit die deutschen Einzelstaaten befugt sind, über ihre Landgebiete im Wege der Vertragsschließung zu verfügen. Im Artikel 1 der Reichsverfassung wird das Bundesgebiet, bestehend aus den Gebieten der Einzelstaaten, in seinem damaligen Umfange festgelegt. Jede Aenderung seiner Auslandsgrenzen würde also auch eine Aenderung der verfassungsmäßigen Begrenzung des Bundesgebietes bedeuten, also nur durch ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erfolgen können. Will also ein Bundesstaat seine Auslandsgrenzen, die ja zugleich auch Grenze des Bundesgebietes bilden, durch Vertrag mit dem Nachbarstaat regeln, so ist hierzu die Zustimmung des Reiches und ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erforderlich. Diese Ansicht wird auch durch die Praxis bestätigt.[1]) Soll ein Landgebiet, das ein deutscher Einzelstaat — etwa durch Schenkung — erwirbt, Bundesgebiet des Reiches werden, so könnte das nur durch ein Reichsgesetz erfolgen.

Dagegen sind Grenzregulierungen der deutschen Einzelstaaten untereinander, welche die Auslandsgrenze unberührt lassen, als innere Angelegenheit dieser Staaten zu betrachten und bedürfen nicht einer Mitwirkung oder Bestätigung des Reiches, es sei denn, daß es sich handelt um

---

[1]) Der Vertrag zwischen Baden und der Schweiz vom 28. April 1879 betr. einer Grenzverlegung bei Konstanz wurde durch den Vertrag des Reichs mit der Schweiz vom 24. Juni 1879 bestätigt.

Durch die Vereinbarung zwischen dem deutschen Reiche und Schweden vom 20. Juni 1903 wurden die Bestimmungen des zwischen Mecklenburg-Schwerin und Schweden geschlossenen Vertrages betr. Erledigung der Ansprüche Schwedens auf Stadt und Herrschaft Wismar anerkannt.

eine wesentliche Verschiebung der inneren Machtverhältnisse, z. B. Verteilung der Bundesratsstimmen oder Aenderung der Zahl der zu wählenden Reichstagsabgeordneten.

Weil die Landgebiete der Einzelstaaten zugleich Bundesgebiet bilden, so ist den ersteren untersagt, ihre Gebietshoheit zu gunsten fremder Staaten zu beschränken; denn damit würde gleichzeitig die Gebietshoheit des Reiches in gleicher Weise eingeschränkt. Einräumung von Staatsservituten an fremde Staaten sind den deutschen Einzelstaaten untersagt.

Die Reservatrechte der Einzelstaaten.

Kurz zu erwähnen sind endlich die Reservatrechte einzelner deutscher Bundesstaaten. Der in den Vereinigten Staaten von Nordamerika und in der Schweiz in voller Reinheit durchgeführte Grundsatz der Gleichberechtigung aller Gliedstaaten ist nämlich im Deutschen Reiche durchbrochen durch die einzelnen, besonders größeren Bundesstaaten eingeräumten Reservatrechte. Darunter sind solche Rechte zu verstehen, die einzelnen Gliedstaaten Hoheitsrechte vorbehalten, die grundsätzlich auf das Reich übergegangen sind. Auf Grund dieser Sonderrechte steht es den Einzelstaaten zu, bezüglich der ihnen vorbehaltenen Materien im Innern beliebige Gesetze zu erlassen, und soweit diese Materien die Möglichkeit zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge bieten, sind die Einzelstaaten in derselben Weise befugt, Staatsverträge über sie abzuschließen. Das Reich ist nicht berechtigt, über die hierher gehörigen Angelegenheiten mit Wirksamkeit für die berechtigten Einzelstaaten völkerrechtliche Verträge einzugehen. Deshalb kann z. B. auf Grund des Vorbehaltes in Artikel 52 der Reichsverfassung das Reich

durch Staatsverträge den eigenen und unmittelbaren Verkehr Bayerns und Württembergs mit dem Auslande nicht regeln. Daher wurde in dem Postvertrage zwischen Deutschland und Oesterreich-Ungarn vom 7. Mai 1872 (Reichsgesetzblatt 1873, S. 1 und 2 ff) zugunsten dieser beiden Staaten der Vorbehalt getroffen:

> „Die Anwendung der Bestimmungen dieses Vertrages auf den eigenen unmittelbaren Verkehr Bayerns und Württembergs mit der Oesterreich-Ungarischen Monarchie wird einer eigenen Vereinbarung vorbehalten."

Einfluß einer Kompetenzerweiterung seitens des Reiches auf die Staatsverträge der Einzelstaaten

In der Einleitung ist die Befugnis der Bundesgewalt dargestellt worden, ihre Kompetenz im Innern beliebig auszudehnen, d. h. solche Angelegenheiten in ihre Machtsphäre zu ziehen, die bisher der Kompetenz der Einzelstaaten belassen worden waren. Es fragt sich nun, welchen Einfluß eine solche Kompetenzerweiterung auf das Vertragsschließungsrecht der deutschen Einzelstaaten und die von diesen auf den betreffenden Gebieten abgeschlossenen Staatsverträgen hat. Nach dem oben entwickelten Grundsatz, daß ein Staat nur Verträge abschließen kann bezüglich solcher Gebiete, die seiner Gesetzgebungskompetenz im Innern unterliegen, muß den deutschen Einzelstaaten, wenn ihnen das Reich vermöge seiner Kompetenz-Kompetenz bezüglich einer gewissen Materie das Gesetzgebungsrecht im Innern

entzieht, gleichzeitig mit diesem auch die Befugnis entzogen werden, völkerrechtliche Verträge über diese Angelegenheiten abzuschließen. Eine Kompetenzerweiterung durch das Reich hat also auf das Vertragsschließungsrecht der Einzelstaaten dieselbe Wirkung wie auf ihr Gesetzgebungsrecht: sie dürfen in Zukunft keine Staatsverträge bezüglich dieser Gebiete mehr eingehen. Wie steht es aber nun um die Geltung der für die betreffenden Angelegenheiten bestehenden einzelstaatlichen Verträge? Diese treten, wie oben ausgeführt, ipso jure außer Kraft. Gerade hier würde die entgegengesetzte Ansicht die sonderbarsten Konsequenzen haben: die Einzelstaaten könnten, bevor die Zentralgewalt eine Angelegenheit in ihre Machtsphäre gezogen hätte, diese Materie durch bindende Verträge untereinander und mit fremden Staaten in beliebiger Weise ordnen und dadurch die vom Reiche beabsichtigte Regelung einfach verhindern. Im Wege der Kompetenzerweiterung könnte das Reich allmählich den Einzelstaaten ihre Vertragsschließungsbefugnis und damit ihre völkerrechtliche Handlungsfähigkeit überhaupt — denn, wie unten zu zeigen sein wird, würde mit der Zentralisation aller Materien im Innern auch das einzelstaatliche Gesandtschaftsrecht illusorisch — gänzlich entziehen. Eine Ausnahme bilden nur die Reservatrechte einzelner Bundesstaaten. Sie können nach Artikel 78 Absatz 2 der Reichsverfassung den berechtigten Einzelstaaten nur mit deren Zustimmung entzogen werden. Infolge dessen ist das Reich nicht befugt, die von den Einzelstaaten auf den ihnen durch Reservatrechte vorbehaltenen Gebieten geschlossenen völkerrechtlichen Verträge durch anderweitige Regelung in Reichsverträgen oder Reichsgesetzen außer Kraft zu setzen.

Wenn wir nun einerseits diejenigen Verträge ausnehmen, die durch die Reichsverfassung ausdrücklich dem Kaiser vorbehalten sind und andererseits diejenigen, welche

unzweifelhaft den Einzelstaaten als innere Angelegenheiten überlassen sind, so ist bezüglich aller anderen Angelegenheiten die Rechtslage der Einzelstaaten sehr schwankend. Infolgedessen ist es bezüglich dieser Angelegenheit für ausländische Staaten sehr unsicher, mit den deutschen Einzelstaaten Verträge zu schließen, da sie jederzeit durch das Reich außer Kraft gesetzt werden können, wodurch die ausländischen Kontrahenten wohl erworbene Rechte verlieren. Zur Hebung dieser Unsicherheit rät Holtzendorff[1]) den fremden Staaten, sich eine autoritative Interpretation der Reichsverfassung durch den Reichskanzler zu verschaffen. Aber auch dieses Mittel würde die Unsicherheit der ausländischen Vertragskontrahenten nicht dauernd und völlig heben. Denn abgesehen davon, daß auch die Meinung des Reichskanzlers des Effektes entbehren würde, wenn ein Richter bezüglich irgend einer Materie in anderer Weise entscheiden würde, als es der Ansicht des Reichskanzlers entspricht, so bleibt überhaupt eine Scheidung in eine Kompetenzsphäre des Reiches und eine solche der Einzelstaaten wegen der dem Reiche zustehenden Kompetenz-Kompetenz stets schwankend. Die Stellung der deutschen Einzelstaaten muß aber den fremden Vertragskontrahenten bekannt sein, da das Reich ja völkerrechtliche Anerkennung besitzt. Sie müssen beim Vertragsschluß wissen, daß sich der Einzelstaat nur unter der stillschweigenden Bedingung verpflichten kann, daß diese Verpflichtung nur solange besteht, als sie nicht im Widerspruch steht mit einer etwaigen reichsrechtlichen Regelung.[1]) Sie können sich daher nicht beklagen, wenn einmal die von ihnen mit den deutschen Einzelstaaten geschlossenen Verträge durch das Reich außer Kraft gesetzt

1) Holtzendorff a. a. O., S. 145.
1) Vergleiche Laband, Bd. II, S. 196 ff.

werden und sie dadurch wohl erworbene Rechte verlieren. Jedenfalls aber würde eine Rücksichtnahme auf die Interessen der ausländischen Vertragskontrahenten nicht geeignet sein, die Aufrechterhaltung der von ihnen mit den deutschen Einzelstaaten geschlossenen Staatsverträge zu rechtfertigen. Denn diese Interessen treten bei weitem zurück gegen diejenigen des Reiches. Es würde in gleicher Weise die innere Rechtsordnung des Reiches gefährden, wie eine große Unsicherheit im auswärtigen Verkehr bedeuten, wollte man neben den Staatsverträgen des Reiches solche der Einzelstaaten aufrecht erhalten, die jenen vorgingen.

Gesandschafts- und Konsularrecht der Einzelstaaten in den drei modernen Bundesstaaten.

Um den gegenseitigen Verkehr der Staaten untereinander zu regeln, die guten Beziehungen unter ihnen zu erhalten und zu fördern, die Interessen der eigenen Staatsangehörigen im Auslande wahrzunehmen, unterhalten die zur Völkerrechtsgemeinschaft gehörigen Staaten bei den auswärtigen Regierungen hierzu bestimmte Organe im Gesandtschafts- und Konsulatswesen. Jeder souveräne Staat hat das Recht, Gesandten bei auswärtigen Regierungen zu beglaubigen und selbst solche zu empfangen; jeder souveräne Staat darf auch zur Wahrnehmung der wirtschaftlichen Interessen seiner Untertanen in ausländischen Staaten Konsulate unterhalten. Wieweit dieses Recht den Einzelstaaten im Bundesstaate zusteht, richtet sich nach den einzelnen Bundesverfassungen.

Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika gibt dem Präsidenten das Recht, mit Zustimmung des Senates Gesandte und Konsuln zu ernennen.[1]) Auch empfängt er die Gesandten, welche von fremden Staaten bei der Union beglaubigt sind.[1]) Hier hat die Verfassung kein Mitwirkungsrecht des Senates bestimmt; hier hat also der Präsident allein das Recht, die Unabhängigkeit eines fremden Staates durch Empfang seiner Gesandten anzuerkennen (Rüttimann). Auf Grund dieser beiden Sätze in Verbindung mit dem für die Union geltenden Grundsatz, daß die Führung aller auswärtigen Angelegenheiten der Zentralgewalt zusteht, kann es keinem Zweifel unterliegen, daß den Einzelstaaten der Vereinigten Staaten von Nordamerika das aktive und passive Gesandtschaftsrecht entzogen ist.

In gleicher Weise entzieht die Schweizer Bundesverfassung den Kantonen das Recht, Gesandte und Konsuln fremder Staaten bei sich zu beglaubigen und solche an ausländische Höfe zu schicken. Nach Artikel 77, Ziff. 4 und 6, steht der Bundesversammlung das Recht zu, diplomatische und Handelsagenten zu ernennen und ihnen die erforderlichen Instruktionen zu geben. Er empfängt auch die Gesandten der fremden Staaten und verleiht den Handelskonsuln derselben die Exequatur. Damit ist nach übereinstimmender Meinung der Schriftsteller den Kantonen das aktive und passive Gesandtschaftsrecht entzogen. Dieser Satz entspricht auch dem Sinne der Verfassung, die in dem schon oben erwähnten Artikel 10 bestimmt, daß der amtliche Verkehr zwischen den Kantonen und den auswärtigen Staatsregie-

---

[1]) *art. II sect, 2 § 2: „The President shall nominate and with the advice and consent of the Senate shall appoint ambassadors, other public ministers and consuls".*

[2]) *art. II. sect. 3: „He (the President) shall receive ambassadors and other public ministers".*

rungen durch Vermittelung des Bundesrates stattfindet. Die Wahrheit des Satzes findet ferner auch eine Bestätigung in der Praxis. Der Kanton Uri mußte beim Eintritt in die Schweizer Eidgenossenschaft seine Verfassung abändern, welche von „diplomatischen Verbindungen und Korrespondenzen mit auswärtigen Behörden" sprach.[1])

Auch die deutsche Reichsverfassung vom Jahre 1849 steht auf dem Standpunkt, daß die völkerrechtliche Vertretung Deutschlands und der deutschen Einzelstaaten im Gesandtschaftswesen ausschließlich von der Reichsgewalt ausgeübt werden müßte. Nach Artikel 7 der genannten Verfassung

> „haben die einzelnen deutschen Regierungen nicht das Recht, ständige Gesandte zu empfangen oder zu halten. Auch dürfen dieselben keine besonderen Konsuln halten. Die Absendung von Bevollmächtigten an das Reich überhaupt ist den einzelnen Regierungen unbenommen."

Eine ähnliche Bestimmung enthält Artikel 7 der Erfurter Unionverfassung.

Die neue deutsche Reichsverfassung trifft ausdrückliche Bestimmungen nur bezüglich des Konsulatsrechtes. Artikel 56 der Reichsverfassung bestimmt:

> „Das gesamte Konsulatswesen des deutschen Reiches steht unter der Aufsicht des Kaisers, welcher die Konsuln nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrates für Handel und Verkehr, anstellt."

Nach Absatz 2 dieses Artikels werden aber die bestehenden Landeskonsulate solange aufrecht erhalten, bis die Organisation der deutschen Reichskonsulate dargestellt vollendet ist, daß die Vertretung der Interessen der Einzelstaaten

---

[1]) Blumer I, S. 170 und Anmerkung.

„als durch die deutschen Konsulate gesichert von dem Bundesrate anerkannt wird".

Dieser Vorbehalt ist jedoch längst erledigt, weil soviele Reichskonsulate im Auslande errichtet sind, als es das Interesse aller Untertanen des Reiches verlangt.

Wie in der staatsrechtlichen Literatur allgemein anerkannt ist, wird durch den Artikel 56 der Reichsverfassung den deutschen Einzelstaaten nicht das Recht genommen, in anderen deutschen Gliedstaaten Landeskonsulate zu errichten. Desgleichen sind sie befugt, auswärtige Konsuln bei sich aufzunehmen und für ihre Gebiete anzuerkennen.[1]) Durch die Praxis wird die Richtigkeit dieser Ansicht bestätigt; denn einerseits empfangen sämtliche deutsche Einzelstaaten Konsuln ausländischer Staaten, andererseits stehen sie untereinander sowohl im aktiven wie im passiven Konsularverkehr.

Bezüglich des Gesandtschaftswesens überträgt der Artikel 11 der Reichsverfassung das Recht, im Namen des Reiches Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen, auf den Kaiser. Damit steht die diplomatische Vertretung des Reiches, d. h. die Interessen des Reiches und der Reichsangehörigen im Auslande wahrzunehmen und zu schützen, ausschließlich dem Kaiser zu. Durch den Artikel 11 der Reichsverfassung wird nach unbestrittener Meinung in der Literatur den deutschen Einzelstaaten nicht das Recht entzogen, auch ihrerseits Gesandte an ausländische Fürstenhöfe zu entsenden und fremde Gesandte bei sich zu empfangen. Dahingehende Anträge, den deutschen Einzelstaaten das aktive und passive Gesandtschaftsrecht zu entziehen, wurden zwar im konstituierenden Reichstage des Norddeutschen Bundes gestellt, aber abgelehnt. Damit stand schon für den Norddeutschen

---

1) vgl. Art. XII des Schlußprotokolles zu dem Vertrage mit Bayern vom 23. November 1870.

Bund fest, daß den Einzelstaaten das Gesandtschaftsrecht verbleiben sollte. Für das Reich findet dieser Satz ausdrückliche Anerkennung im Schlußprotokoll des Vertrages mit Bayern vom 23. November 1870, Ziffer VII und VIII.[1]) Diese Vorbehalte setzen ohne Zweifel voraus, daß das Königreich Bayern auch nach der Gründung des Deutschen Reiches das Recht behalten hat, eigene Gesandte an fremde Fürstenhöfe zu schicken. Wie Bayern, so ist nach unbestrittener Meinung in der staatsrechtlichen Literatur auch den anderen deutschen Einzelstaaten das aktive und passive Gesandtschaftsrecht geblieben. Damit ist natürlich nicht gesagt, daß alle deutschen Bundesstaaten das ihnen zustehende Gesandtschaftsrecht ausüben. Für die kleineren deutschen Einzelstaaten würde es zu kostspielig sein, eigene Gesandte an fremden Höfen zu beglaubigen und solche bei sich zu empfangen. Aber auch

---

[1]) VII: „Der Kgl. preußische Bevollmächtigte gab die Erklärung ab, daß S. M. der König von Preußen, kraft der Allerhöchst ihnen zustehenden Präsidialrechte, mit Zustimmung S. M. des Königs von Bayern, den Kgl. Bayerischen Gesandten an den Höfen, an welchem solche beglaubigt sind, Vollmacht erteilen werden, die Bundesgesandten in Verhinderungsfällen zu vertreten.

Indem diese Erklärung von den Königlich-Bayerischen Bevollmächtigten acceptiert wurde, fügten diese bei, daß die Bayerischen Gesandten angewiesen sein würden, in allen Fällen, in welchen dies zur Geltendmachung allgemein deutscher Interessen erforderlich oder von Nutzen sein wird, den Bundesgesandten ihre Beihülfe zu leisten."

VIII: „Der Bund übernimmt in Anbetracht der Leistungen der bayerischen Regierungen für den diplomatischen Dienst desselben durch die unter Ziffer VII erwähnte Bereitstellung ihrer Gesandtschaften und in Erwägung des Umstandes, daß an denjenigen Orten, an welchen Bayern eigene Gesandtschaften unterhalten wird, die Vertretung der Bayerischen Angelegenheiten dem Bundesgesandten nicht obliegt, die Verpflichtung, bei Feststellung der Ausgaben für den diplomatischen Dienst des Bundes der Bayerischen Regierung eine angemessene Vergütung in Anrechnung zu bringen.

Ueber Festsetzung der Größe dieser Vergütung bleibt weitere Vereinbarung vorbehalten."

die größeren Bundesstaaten, wie Bayern und Württemberg, üben ihr aktives und passives Gesandtschaftsrecht nur in beschränktem Umfange aus.[1]) Preußen unterhält an ausländischen Fürstenhöfen überhaupt keine eigenen Landesgesandten, weil der König von Preußen, als deutscher Kaiser sowohl der oberste Chef der auswärtigen Politik des Reiches als auch der Landesangelegenheiten Preußens ist. Diese werden — wie bereits bei den Eisenbahnverträgen erwähnt — von den Reichsgesandten vertreten. Preußen unterhält Gesandte nur an den deutschen Fürstenhöfen und bei dem Papst.

Da den deutschen Einzelstaaten das Gesandtschaftsrecht geblieben ist und von diesen auch in beschränktem

---

[1]) Nach Ausweis des Gothaischen Kofkalenders von 1905 stehen im gesandtschaftlichen Verkehr von den deutschen Einzelstaaten:

I. mit dem Auslande:

a) im passiven Gesandtschaftsverkehr: sämtliche deutschen Einzelstaaten mit Ausnahme von Preußen, Lippe und Schaumburg-Lippe.

b) im aktiven Gesandtschaftsverkehr: Bayern (mit Belgien, Frankreich, Italien, Oesterreich-Ungarn, Rußland und der Schweiz)
Königreich Sachsen (mit Oesterreich-Ungarn)
Außerdem haben Preußen und Bayern je einen Gesandten beim päpstlichen Stuhl, und Bayern empfängt einen päpstlichen Nuntius.

II. mit inländischen Staaten:
sämtliche Einzelstaaten außer Waldeck und Lippe.

Im Einzelnen stehen im passiven gesandtschaftlichen Verkehr:

	m. ausländ. Staaten	m. inländ. Staaten
Das Reich	40	—
Preußen	—	11
Bayern	13	4
Sachsen	11	3
Württemberg	10	4
Baden	9	4

Anm. 3, Riess, S. 16.

Umfange ausgeübt wird, kann der Fall eintreten, insbesondere bei bedeutenderen ausländischen Fürstenhöfen, daß hier auch Landesgesandtschaften neben denen des Reiches eingerichtet sind. Alsdann entsteht die Frage, für welche Angelegenheiten die Gesandten der Einzelstaaten zuständig sind, da ja der Geschäftskreis der Reichsgesandten grundsätzlich alle Zweige des auswärtigen Dienstes umfaßt. Infolge der alleinigen Kompetenz des Reiches für die äußere Politik, für die Frage des Krieges und Friedens, der Anerkennung von Staaten als Völkerrechtssubjekten, Gewährung von Garantien, kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die einzelstaatlichen Gesandten sich jeder Einmischung in die äußere Politik des Reiches zu enthalten haben. Desgleichen ist ihnen jegliche Tätigkeit untersagt für alle zur inneren Kompetenz des Reiches gehörigen Angelegenheiten. Dahin gehören die nämlichen Materien, für die das Reich die alleinige Vertragskompetenz hat. Diese Angelegenheiten gehören ausschließlich zum Geschäftskreis der Gesandten des Reiches.

Dadurch beschränkt sich die Vertretungsbefugnis der Landesgesandten in derselben Weise wie die Vertragsschließungsbefugnis der sie absendenden Einzelstaaten. Hieraus folgt z. B., daß der Geschäftskreis eines Gesandten Bayerns infolge des Reservatrechtes dieses Staates in Bezug auf das Post- und Telegraphenwesen größer ist als eines Königlich Sächsischen Gesandten. Wo Landesgesandten neben denen des Reiches eingerichtet sind, umfaßt die Vertretungsbefugnis der ersteren die Wahrnehmung der Sonderinteressen ihres Staates und seiner Angehörigen, insbesondere den Abschluß der einzelstaatlichen Verträge und Regelung aller der aus dem Vertragsrecht erwachsenden Beziehungen. Laband rechnet auch hierher die Regelung der Beziehungen ihrer Souveräne zu den auswärtigen Herrscherhäusern. Wo Landesgesandtschaften nicht eingerichtet sind, vertreten

die Reichsgesandten an den Orten ihrer Beglaubigung auch die Sonderinteressen aller derjenigen Einzelstaaten, die hier keine eigenen Landesgesandtschaften haben. Jedoch darf zweifellos ein Einzelstaat den Gesandten eines anderen Bundesstaates mit der Wahrnehmung seiner Sonderinteressen betrauen. Wird eine Landesgesandtschaft aufgehoben, so gehen ihre Befugnisse und Geschäfte ipso jure auf den an dem betreffenden Orte beglaubigten Reichsgesandten über, während die Landesgesandten nicht ohne besondere Vollmacht befugt sind, die Reichsgesandten im Verhinderungsfalle zu vertreten. Durch die oben angeführte Bestimmungen des Schlußprotokolles des Vertrages mit Bayern vom 23. November 1870 ist diese Vertretungsbefugnis ein für allemal auf den Gesandten Bayerns übertragen.

Wie den Einzelstaaten das Recht geblieben ist, Gesandte an andere Fürstenhöfe zu schicken, so dürfen sie in gleicher Weise Gesandte anderer deutscher Bundesstaaten wie solche ausländischer Staaten bei sich beglaubigen. Der Geschäftskreis dieser Gesandten ist natürlich derselbe, wie derjenige der Landesgesandten; er wird in derselben Weise durch die Kompetenz der für das Reich beglaubigten Gesandten beschränkt.

Abgesehen davon, daß sich die Vertretungsbefugnis der Landesgesandten nur auf die Sonderinteressen der Einzelstaaten erstrecken kann, sind auch dem einzelstaatlichen Gesandtschaftsrecht als solchen Schranken gesetzt. Die deutschen Einzelstaaten dürfen Gesandte nur an diejenigen Höfe senden und Gesandte nur derjenigen Staaten empfangen, mit denen auch das Reich diplomatische Beziehungen unterhält. Wenn das Reich, etwa im Falle eines Krieges, die diplomatischen Beziehungen mit einem Staate abbricht, so zieht das zweifellos auch den Abbruch derjenigen der Einzelstaaten nach sich; es sei denn, daß das Reich den Einzel-

staaten die Fortsetzung ausdrücklich gestatten würde. Dagegen ist es wohl denkbar, daß ein Einzelstaat, etwa infolge der aus einem Vertrage entstandenen Streitigkeiten, seine diplomatischen Beziehungen mit einem fremden Staate abbricht, ohne daß dieses eine Rückwirkung auf diejenigen des Reiches ausübt. Wenn Bayern z. B. aus einem solchen Grunde seinen Gesandten aus Wien abberiefe, so würde dadurch das enge freundschaftliche und Bundesverhältnis zwischen dem Reiche und Oesterreich-Ungarn nicht beeinflußt.

Die Einzelstaaten im Bundesstaate sind wirkliche Völkerrechtssubjekte.

Den Einzelstaaten in den modernen Bundesstaaten stehen in größerem oder geringerem Umfange völkerrechtliche Befugnisse zu. Das wird in der staatsrechtlichen Literatur allgemein anerkannt. Dennoch erkennen die meisten Schriftsteller den Einzelstaaten nicht die Eigenschaft eines Völkerrechtssubjekts zu. Der Begriff des Völkerrechtssubjektes verlange vielmehr Machtfähigkeit und die Berechtigung freier Selbstbestimmung in den auswärtigen Beziehungen, d. h. Souveränität im völkerrechtlichen Sinne.[1]) Von einer völkerrechtlichen Souveränität der Einzelstaaten im Bundesstaate könne natürlich keine Rede sein, da ihnen in allen Bundesverfassungen die wichtigsten durch das Völkerrecht gewährten Rechte, das Kriegsrecht, sowie die Führung der äußeren Politik, entzogen seien. Nur die selbstständige Vertretung der Angelegenheiten von geringerer Bedeutung sei ihnen verblieben. Wenn schon auf Grund

[1]) Holtzendorff a. a. O., S. 6.

des Mangels der Souveränität die Einzelstaaten nicht als Völkerrechtssubjekte angesehen werden könnten, so entspreche es auch dem Wesen des Bundesstaates, daß bei dessen Gründung seine Gliedstaaten die völkerrechtliche Persönlichkeit verlören, und daß diese Eigenschaft nunmehr allein dem Gesamtstaate als Vertreterin der Einzelstaaten zukäme.[2]) Es widerspreche natürlich dem Wesen des Bundesstaates nicht, daß den Gliedstaaten eine beschränkte völkerrechtliche Handlungsfähigkeit verbliebe.

Angesichts der besonders weitgehenden völkerrechtlichen Befugnisse, welche den deutschen Einzelstaaten zustehen, bildet ihre völkerrechtliche Stellung den Gegenstand eingehender Erörterungen. Dabei finden wir die verschiedenartigsten Ansichten vertreten. Gareis[1]) führt aus:

> „In Bezug auf diejenigen Angelegenheiten, für welche die Einzelstaaten allein kompetent sind, sind sie auch in deren Vertretung nach außen souverän und völkerrechtliche Subjekte."

Abgesehen davon, daß seine Meinung auf einer unzulässigen Teilung der Souveränität beruht, ist sie auch logisch undenkbar. Die Frage, ob die Einzelstaaten im Bundesstaate völkerrechtliche Subjekte sind, kann entweder nur bejaht oder nur verneint werden; entweder sind die Einzelstaaten Subjekte des Völkerrechts oder nicht; ein Zwischending ist unmöglich, sie können nicht für die einen Angelegenheiten

---

2) Holtzendorff (a. a. O., S. 137) führt aus:

„Die Staatsteile einer Gesamtgewalt mit singulärer Repräsentationsform (Bundesstaat) sind für das Völkerrecht überhaupt nicht vorhanden."

Nach seiner Ansicht nähert sich der Bundesstaat völkerrechtlich dem Einheitsstaate. Außerdem vertreten diese Meinung Rivier, S. 61; Liszt, S. 21; Nippold, S. 104; Martens, Völkerrecht I, S. 211 f, 246 f; Brie, S. 108, Anm.; Geffcken a. a. O., S. 622.

1) Gareis, S. 51.

völkerrechtliche Persönlichkeiten sein, für andere dagegen nicht.

Holtzendorff[1]) hält eine völkerrechtliche Handlungsfähigkeit mit dem Wesen des Bundesstaates für unvereinbar. Angesichts der umfangreichen Befugnisse der deutschen Einzelstaaten vertritt er die Ansicht, daß das Deutsche Reich deshalb überhaupt kein Bundesstaat im völkerrechtlichen Sinne sein könne. Dasselbe sei vielmehr völkerrechtlich ein Staatenbund; denn

> „es habe bei seiner Einrichtung die dem Staatenbunde eigene Pluralform der Repräsentativorgane beibehalten".

Die deutschen Einzelstaaten seien deshalb im völkerrechtlichen Sinne souverän und Völkerrechtssubjekte geblieben. Derselben Meinung ist Brie. Ihre Ansicht ist ebenfalls aus verschiedenen Gründen logisch undenkbar. Ein Staat kann nicht staatsrechtlich ein Bundesstaat, d. h. ein Rechtssubjekt, völkerrechtlich ein Staatenbund, d. h. ein Rechtsverhältnis sein. Die staatsrechtlich nicht souveränen Einzelstaaten können nicht in völkerrechtlicher Beziehung souverän sein. Abgesehen davon, daß eine Zerlegung der Souveränität in eine völkerrechtliche und staatsrechtliche Seite unzulässig ist, entspricht es im Deutschen Reiche auch garnicht den wirklichen Verhältnissen, daß man die Einzelstaaten nach außen als souverän, nach innen dagegen als nicht souverän bezeichnen könnte. Ihre völkerrechtliche Handlungsfähigkeit entspricht vielmehr ihrer innern Kompetenz; erstere ist in derselben Weise beschränkt wie letztere. Denn, wie die Vertragsschließungsbefugnis der Einzelstaaten ihrem Gesetzgebungsrecht entspricht, so richtet sich der Umfang ihrer völkerrechtlichen Befugnisse überhaupt nach der Kompetenz-

---

[1]) Holtzendorff a. a. O., S. 145.

abgrenzung im Innern. Angelegenheiten, für die den Einzelstaaten im Innern die Gesetzgebung zusteht, unterliegen in gleicher Weise ihrem Vertragsschließungsrecht und gehören zum Geschäftskreis ihrer Landesgesandten. Wenn das Reich eine einzelstaatliche Angelegenheit im Innern auf Grund seiner Kompetenz-Kompetenz in seine Machtsphäre zieht, so wird damit gleichzeitig den Einzelstaaten für dieses Gebiet die Vertragsschließungsbefugnis genommen, wie auch die selbständige Vertretung durch Landesgesandte entzogen. Wenn nun die völkerrechtlichen Befugnisse der deutschen Einzelstaaten genau ihrer innern Kompetenz entsprechen, wenn überdies das Reich in derselben Weise befugt ist, die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Einzelstaaten zu beschränken, wie es deren innere Kompetenz beschränken kann, so ist es zum wenigsten unlogisch, die Gliedstaaten völkerrechtlich als souverän zu bezeichnen, wenn man anerkennt, daß sie staatsrechtlich ihre Souveränität verloren hätten. Wenn man das deutsche Reich staatsrechtlich als Bundesstaat anerkennt, muß man zugeben, daß es auch ein Bundesstaat im völkerrechtlichen Sinne ist.

Die Ansicht von Holtzendorff's als richtig vorausgesetzt, entstände die Frage, wo sich die Grenzlinie befindet zwischen denjenigen Bundesstaaten, deren Gliedstaaten selbständige Völkerrechtssubjekte sind, die also im völkerrechtlichen Sinne Staatenbunde sind und denjenigen, die auch völkerrechtlich als reine Bundesstaaten gelten. Denn auch den Gliedstaaten der Nordamerikanischen Union und den Schweizer Kantonen steht zweifellos eine allerdings sehr beschränkte völkerrechtliche Handlungsfähigkeit zu. Da es ferner in der Macht des Deutschen Reiches steht, im Wege der Verfassungsänderung mit der innern Kompetenz auch die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Einzelstaaten zu beschränken und sie auch tatsächlich immer mehr beschränkt,

entsteht die weitere Frage, wann das Reich aufhört, völkerrechtlich ein Staatenbund zu sein und ein Bundesstaat auch in völkerrechtlichem Sinne wird.

Noch weiter als von Holtzendorff und Brie geht von Martens.[1]) Er ist der Ansicht, daß der Bundesstaat — selbst ein einheitliches Subjekt des Völkerrechts — diesen Charakter all' den unter der gemeinsamen Bundesgewalt vereinigten Einzelstaaten nehmen müsse. Das Deutsche Reich könne deshalb kein Bundesstaat sein, weil den deutschen Einzelstaaten die auswärtige Repräsentation nicht entzogen worden sei.

> „Es sei indessen auf dem Wege, ein Bundesstaat zu werden, beweise doch die Entstehungsgeschichte aller Bundesstaaten, daß sie sich unter dem Drucke von außen her wirkender Drangsale aus Staatenbunden heraus entwickelten".

Mit dieser Ansicht setzt sich v. Martens mit der fast unbestrittenen Meinung in Widerspruch, die das Deutsche Reich als Bundesstaat anerkennt.

Die Ansichten der angeführten Schriftsteller vermögen uns keine befriedigende Erklärung für die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Einzelstaaten im Bundesstaate zu geben. Eine solche ergibt sich dagegen aus dem Wesen der Schranken, die den völkerrechtlichen Befugnissen der Einzelstaaten gesetzt sind.

Wir gehen von der Befugnis der Zentralgewalt im Bundesstaate aus, bei seiner Gründung verfassungsmäßig zu bestimmen, für welche Angelegenheiten die innere und äußere Regelung den Einzelstaaten verbleiben soll und von dem ihr zustehenden Recht, die Kompetenz der Einzelstaaten im Wege der Verfassungsänderung weiter zu beschränken.

---

[1]) Martens, S. 247.

Es sind also die einzelnen Bundesverfassungen, durch welche die völkerrechtlichen Befugnisse der Einzelstaaten bestimmt werden; es ist das Staatsrecht der einzelnen Bundesstaaten, das die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit seiner Glieder mehr oder weniger beschränkt.[1]) Beim Eintritt in den Bundesstaat besaßen die Einzelstaaten eine unbeschränkte Handlungsfähigkeit, waren sie auch selbständige Völkerrechtssubjekte. Es war ihr freier Wille, auf die Ausübung der ihnen durch das Völkerrecht gewährten Befugnisse zu gunsten der Zentralgewalt zu verzichten, um dadurch eine tatkräftige, machtvollere Vertretung dieser Rechte gegenüber dem Auslande herbeizuführen. Es ist also nicht das Völkerrecht, welches die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Einzelstaaten im Bundesstaate beschränkt, welches diesen geringere Befugnisse gewährt, als den zu seiner Gemeinschaft gehörenden souveränen Staaten. Der völkerrechtliche Grundsatz der Rechtsgleichheit aller Staaten, wonach das Völkerrecht allen Staaten als Glieder seiner großen Staatengemeinschaft gleiche freie Bewegung in der Ausübung der von ihm gewährten Rechte verleiht, ist auch für die Einzelstaaten im Bundesstaate nicht durchbrochen. Vielmehr haben die Einzelstaaten selbst sich der Ausübung dieser Rechte entäußert; damit sind ihnen die Rechte selbst vor wie nach verblieben.

---

[1]) In demselben Sinne führt Münch (a. a. O., S. 280) aus:

„Die einzelnen Gliedstaaten sind Staaten geblieben nur in der Ausübung gewisser staatlicher Funktionen beschränkt durch die Reichsverfassung; diese gibt auch den Rahmen ab für die völkerrechtliche Stellung der Einzelstaaten. Soweit die Bundesstaatsverfassung nichts anderes bestimmt, haben die Einzelstaaten aktives und passives Gesandtschaftsrecht; sie können Verträge mit dem Auslande abschließen, allerdings bestimmt sich dieses völkerrechtliche Vertragsrecht seinem Umfange nach nach der dem Gliedstaat belassenen freien Gesetzgebungs- und Verordnungskompetenz."

Würde also der Bundesstaat, sei es im Wege der Verfassung, sei es durch Konsens der ihn bildenden Staaten, wieder aufgelöst, so würden mit dieser Auflösung des Gesamtstaates alle Beschränkungen ihrer völkerrechtlichen Befugnisse wegfallen, so würde ihnen auch die Ausübung der durch das Völkerrecht gewährten Hoheitsrechte wieder in vollem Umfange zustehen. Wie die Einzelstaaten im Bundesstaate bei dessen Gründung nicht aufgehört haben, Staaten zu sein, so sind sie in gleicher Weise Völkerrechtssubjekte geblieben; das gilt nicht allein für die Einzelstaaten des deutschen Reiches, denen ja in Wirklichkeit die weitgehendsten völkerrechtlichen Befugnisse geblieben sind, das gilt ebensowohl für die Einzelstaaten der nordamerikanischen Union und für die Schweizer Kantone, deren völkerrechtliche Handlungsfähigkeit durch die Bundesverfassungen auf ein Minimum beschränkt ist.[1])

[1]) Dieser Ansicht Laband I, S. 67: „Die Voraussetzung, welche das Völkerrecht für diese Anerkennung verlangt, ist eine selbständige Herrschaft über Gebiet und Untertanen, aber nicht eine von jeder höheren Gewalt unabhängige Herrschaft; oder mit anderen Worten: Das Völkerrecht erkennt auch halbsouveränen, d. h. nichtsouveränen Staaten die Eigenschaft des internationalen Rechtssubjektes zu."

Literaturverzeichnis.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

„ Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1895.

Blumer, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts, Bd. I und II, Schaffhausen 1863; 1864.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht III, Freiburg 1890.

Brie, Theorie der Staatenverbindungen, Breslau 1886.

„ Der Bundesstaat, Leipzig 1874.

Bluntschli, Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten. Nördlingen 1868.

v. Bulmerincq, Die Staatsstreitigkeiten und ihre Entscheidung ohne Krieg, in v. Holtzendorff's Handbuch des Völkerrechts, Bd. IV, S. 3—127, Hamburg 1889.

Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches mit Erläuterungen, Berlin 1910.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivil- u. Strafsachen.

Gaupp-Stein, Zivilprozeßordnung für das Deutsche Reich. 5. Aufl. 1901.

Gareis, Institutionen des Völkerrechts, Giessen 1901.

Geffcken, Das Gesandtschaftsrecht und die diplomatischen Verkehrsformen, in v. Holtzendorff's Handbuch des Völkerrechts, Bd. III, S. 603 bis 684, Hamburg 1887.

Gessner, Die Staatsverträge im allgemeinen, in v. Holtzendorff's Handbuch des Völkerrechts, Bd. III, S. 1 bis 79, Hamburg 1887.

Haenel, Deutsches Staatsrecht, Leipzig 1892.

v. Holtzendorff, Der Staat als völkerrechtliche Persönlichkeit, in v. Holtzendorff's Handbuch des Völkerrechts, Bd. II, S. 1 bis 44, Hamburg 1887.

Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.

„ System des subjektiven öffentlichen Rechts, Freiburg 1892.

„ Das Recht des modernen Staates, Berlin 1900.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Auflage. Leipzig 1901.

Le Fur, Bundesstaat und Staatenbund in ihrer geschichtlichen Entwicklung, Breslau 1902.

v. Liszt, Das Völkerrecht, Berlin 1902.

F. v. Martens (Bergbohm) Völkerrecht, das internationale Recht der zivilisierten Staaten, Bd. I, Berlin 1883. Bd. II, 1886.

E. Meier, Ueber den Abschluß von Staatsverträgen, Leipzig 1874.

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1905.

G. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung 1872.

v. Mohl, Das Deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873.

Münch, in Hirth's Annalen des Deutschen Reiches, München 1907, S. 161—179, 266—295.

v. Orelli, Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, erschienen in Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts. Freiburg i. B. und Tübingen 1884.

Paschal, *The constitution of the United States. Washington 1868.*

Proebst, Die Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches in Annalen 1882.

Rivier, Lehrbuch des Völkerrechts, Stuttgart 1899.

v. Rönne, Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, 5. Aufl. Leipzig 1899.

Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, Zürich 1867.

Plank, Bürgerliches Gesetzbuch, Berlin 1898—1902.

v. Salis, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Bern 1891/92.

Scherer, Das rheinische Recht.

Schulze, Lehrbuch des preußischen Staatsrechts.

„ Lehrbuch des deutschen Staatsrechts.

Seligmann, Abschluß und Wirksamkeit der Staatsverträge.

v. Seydel, Kommentar der Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, Freiburg i. B. und Leipzig 1897.

Seligmann, Lehre vom Staatsgesetz und Staatsvertrag, Freiburg 1890.

Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. 1898.

Ullmann, Völkerrecht, Freiburg 1898.